

JUNIO 2023



# Una Argentina estable, segura y productiva

**LINEAMIENTOS PARA EL PROGRAMA  
DE GOBIERNO DE LA UCR 2023-2027**

# Índice

[Índice](#)

[Resumen ejecutivo](#)

[Introducción](#)

[1- Economía](#)

[2- Desarrollo Productivo](#)

[3- Políticas sociales](#)

[4- Trabajo](#)

[5- Agroindustria](#)

[6- Minería](#)

[7- Energía](#)

[8- Economía del Conocimiento](#)

[9- Infraestructura de Comunicaciones](#)

[10- Educación](#)

[11- Universidad](#)

[12- Infraestructura federal](#)

[13- Política exterior](#)

[14- Defensa](#)

[15- Seguridad](#)

[16- Salud](#)

[17- Justicia](#)

[18- Transparencia, integridad y participación ciudadana](#)

[19- Derechos Humanos](#)

[20- Políticas culturales](#)

[21- Deporte](#)

[22- Mujeres, Género y Diversidades](#)

[23- Niñez, infancias y adolescencias](#)

[24- Ordenamiento Territorial y Hábitat](#)

[25- Políticas socioambientales](#)

[26- Turismo](#)

[27- Ciencia y tecnología](#)

# Resumen ejecutivo

## Lineamientos generales

Argentina tiene luz al final del túnel. Y el final del túnel está cerca. En el corto plazo, el país recuperará lo perdido por décadas de malas prácticas, a partir de la estabilidad macroeconómica y la disminución de la inflación, el impulso productivo y el desarrollo de las economías regionales, la dinamización del trabajo y la integración comercial inteligente.

En el largo plazo, sostendrá el crecimiento a partir de la educación, la innovación, la aplicación de la ciencia y la tecnología a la mejora de la productividad, en el marco de una economía competitiva, conectada física y digitalmente hacia adentro y con el resto del mundo, que privilegia la inversión y la creación de riqueza. Con seguridad para nuestras vidas y nuestros bienes, con acceso a un sistema de salud pública eficaz, al trabajo decente y a la asistencia para quienes la necesitan.

Vamos a cuidar el ingreso y el trabajo de los argentinos. También el medio ambiente para las generaciones futuras, aprovechando las oportunidades que le brinda a la Argentina el desarrollo sustentable y la transición energética.

Vamos a cuidar la seguridad de los argentinos, fortaleciendo fuertemente la lucha contra el crimen organizado, el narcotráfico y el lavado de dinero.

Vamos a aprovechar las oportunidades económicas que le brinda a la Argentina el desarrollo sustentable y la transición energética. Además de las necesidades por el freno al cambio climático, y de las conveniencias por las regulaciones internacionales que favorecen y premian a quienes cuidan el ambiente, la sustentabilidad ambiental ofrece grandes posibilidades para la innovación, nuevos empleos y la generación de nuevos productos y procesos, y el aprovechamiento de distintos recursos vinculados a ellos.

Vamos a aprovechar las posibilidades de la energía y la minería, en especial con un rumbo hacia la transición energética, con el aprovechamiento de los minerales críticos presentes en nuestro país: litio, cobre, níquel, cobalto, zinc, entre otros.

Lo haremos imponiendo el respeto a la ley. Promoviendo una democracia sólida. Y con transparencia, honestidad y decencia en la función pública.

La política es también un ejercicio de control de riesgos: los fracasos suelen ser muy costosos socialmente. Por eso, no avanzaremos en ninguna iniciativa que implique un salto al vacío ni una vuelta al pasado. La estabilidad se consigue con políticas claras, sin atajos exóticos como la dolarización, la eliminación del Banco Central o esquemas similares que le aten las manos al país: la reputación no se reconstruye eliminando márgenes de decisión, sino tomando las decisiones correctas de manera consistente y en libertad.

Tampoco contemplaremos perspectivas que nieguen el cambio climático o acepten como posibilidad situaciones laxas con la tenencia de armas.

No perderemos de vista el carácter federal de nuestro sistema republicano, honrando las autonomías provinciales y potenciando nuestra diversidad cultural y productiva.

Impulsaremos un Estado eficiente, eficaz y presente cuando y donde más se lo necesita, que impulse y facilite el desarrollo humano a partir de oportunidades de progreso y la mejora del nivel de vida de los argentinos.

La Argentina enfrenta en 2023 desafíos cuya importancia y complejidad son innegables. Con mayor o menor claridad, el conjunto de la ciudadanía advierte que las cosas están mal y van peor. La inflación sin control y el estancamiento económico son síntomas de desajustes profundos. El gobierno del Frente de Todos le imprimió una velocidad impensada a la decadencia. Agravó todos los problemas que tenía cuando comenzó su gestión.

Pero las oportunidades están: las capacidades trabajadoras, empresariales y creativas de las argentinas y los argentinos, el sistema educativo extendido, una excepcional riqueza artística y cultural, los entramados productivos resilientes, las posibilidades para expandir nuestras exportaciones e insertarnos de manera virtuosa en las cadenas globales y regionales de valor, la riqueza de nuestros recursos naturales, las trayectorias de innovación de sectores dinámicos, los ahorros externos a la espera de las políticas acertadas y de las reformas tantas veces postergadas.

Es cierto que hoy hay conciencia ciudadana de la falta de rumbo del país y la profundidad de la crisis pero es menos claro que esto se traduzca en un mandato reformista: nuestra responsabilidad y tarea es recoger estas demandas inorgánicas de cambio y proponer un programa claro que recupere la inspiración y la confianza de los ciudadanos en el país.

Este programa, que acá resumimos, refleja los valores que forman parte de nuestra identidad histórica: 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, en cualquier tiempo y lugar, honestidad y transparencia. Y tiene como objetivo enfrentar con convicción y voluntad inclusiva, los problemas concretos y tangibles de nuestra sociedad.

## Resumen ejecutivo de propuestas

### Economía

En materia económica, nuestra prioridad será bajar la inflación, estabilizar las variables nominales y avanzar en reformas que hagan sostenible y duradero el crecimiento, siempre cuidando la estabilidad del ingreso de los argentinos y potenciando el carácter federal y diverso de nuestra república.

El actual gobierno consolidó el estancamiento, el atraso relativo, la captura del Estado por intereses particulares y la situación de inequidad de la economía argentina, poniendo frenos a la creación de nuevas empresas y a la posibilidad de que la gente trabaje y comercie con tranquilidad, incentivando la informalidad y la precarización laboral.

A fin de año la pobreza superará 40%, la inflación superará el 120% y el ingreso por habitante será menor que cuando comenzó el actual gobierno.

Nosotros decimos: Es posible para la Argentina retomar el crecimiento.

El primer objetivo es implementar un plan de estabilización para terminar con la inflación, la presión cambiaria y el cepo. Este plan es una condición necesaria ya que, sin contexto macroeconómico estable, no hay sector productivo ni región del país que pueda desarrollarse sosteniblemente, ni familia que pueda planificar su vida con un mínimo de tranquilidad. Pero no es suficiente.

Tan relevante como la estabilización es encarar una batería de reformas que haga sostenible y perdurable la estabilidad. Que potencie las capacidades productivas, las

economías regionales, el crecimiento, la creación de empresas y la generación de empleo de calidad, pero, fundamentalmente, la reducción sostenible de la pobreza.

Las crisis macroeconómicas recurrentes y la falta de coordinación de la política productiva han llevado a una estructura productiva debilitada, que se refleja en la incidencia creciente de cuentapropistas y microempresas que no logran dar el salto. Tenemos bajos cocientes de inversión, debilitamiento de la base productiva escasa innovación y la una virtual desaparición de planteles de alta calificación, en momentos en que el avance de la tecnología hace más costosa a la rigidez tecnológica

En nuestro gobierno, la promoción de la inversión privada será política de Estado, a partir de la simplificación burocrática e impositiva (estabilidad fiscal y promoción vía resultados), el libre acceso al mercado de cambios, la inversión en infraestructura y conectividad y el acceso al financiamiento a tasas razonables de mercado.

Nos proponemos impulsar las exportaciones mediante la internacionalización e integración productiva, la formación de exportadores, la facilitación del acceso a mercados, las negociaciones internacionales y reducción de costos logísticos.

Queremos implementar un esquema tributario para micro y pequeñas empresas (MyPEs) en crecimiento, que fomente su formalización como primer paso para el acceso al financiamiento y el registro de trabajadores.



## Políticas sociales

La mejor política social es generar trabajo. En nuestro gobierno, quienes necesiten ayuda para garantizar su sustentabilidad la recibirán, con condicionalidades concretas y verificables ligadas a la inclusión laboral registrada o a la formación laboral relevante. Vamos a eliminar la intermediación política y el manejo clientelar.

El foco estará en mejorar el acceso al trabajo de calidad, preparando a nuestros trabajadores para un mundo que requiere nuevas y más sofisticadas calificaciones. Para los jóvenes, vamos a constituir una Red de Oportunidades, un programa de desarrollo de capacidades para la empleabilidad que aborde las trabas no salariales a la inclusión laboral, con especial énfasis en el aumento de la participación de las mujeres.

Enfrentando la pobreza estructural tenemos que escalar la Integración Socio Urbana Incorporando al tejido urbano y a los servicios a los más de 5000 barrios populares.

## Trabajo

Asimismo, modernizaremos la legislación laboral, adaptando las regulaciones para atender a los dos tercios de la fuerza laboral privada que hoy están por fuera del empleo formal y atendiendo poblaciones diversas en edad, disponibilidad, formación previa y experiencia laboral. Esto no es ir contra los sindicatos ni terminar con la Ley de Contrato de Trabajo;

por el contrario, implica cuidar el empleo y los derechos de los trabajadores, y reducir la creciente precarización mediante la creación de más trabajo decente.

A tal fin, proponemos, entre otras cosas, un puente laboral con un régimen de beneficios laborales portables para los ingresantes al mercado formal, un estatuto laboral simplificado para MyPEs un límite a la ultra actividad para inducir la actualización de los convenios colectivos, y un marco que rijan la apertura de la negociación colectiva de modo de atender la heterogeneidad territorial y de sectores y empresas de la Argentina.

También implementaremos un Instituto de formación laboral continua que ordene y jerarquice la formación técnica y profesional, para promover la formación, actualización, adaptación y desarrollo laboral continuo de nuestros trabajadores.

Vamos a impulsar un sistema de previsión social virtuoso, además de universal y equitativo, que logre garantizar un piso mínimo a todos los beneficiarios, permita suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida y sea sustentable en el tiempo. En resumen, suficiencia, sustitución y sustentabilidad son, junto con el componente de distribución, las características deseadas para un sistema previsional óptimo, un esquema que garantice una movilidad justa y sustentable del Sistema Previsional.

Vamos a impulsar la integración de los regímenes contributivos y no contributivos en la seguridad social en Argentina.

## Economía del conocimiento

La economía del conocimiento es uno de los sectores que, a pesar de la enorme cantidad de barreras e impedimentos que se le impone, se desarrolla con una fuerza esperanzadora. Representa una gran oportunidad: servicios profesionales, industria espacial y satelital, industria del software y los servicios informáticos, producción o postproducción audiovisual, biotecnología, servicios geológicos y de prospección, servicios relacionados con la electrónica y las comunicaciones, nanotecnología y nanociencia, entre otros.

Los servicios basados en conocimiento representan entre el 8% y el 9% de las exportaciones totales de bienes y servicios de Argentina, con el sector de software y servicios informáticos liderando las exportaciones. 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. Y cuenta con un extraordinario potencial para generar exportaciones, nuevas empresas distribuidas en gran parte del país y empleo bien remunerado.

El modelo del actual gobierno inhibe el crecimiento del sector con la inflación creciente, la inestabilidad e incertidumbre, los múltiples tipos de cambio, las trabas burocráticas para crear empresas y exportar y las dificultades para cobrar en moneda extranjera, lo que lleva a la informalización o expatriación de la producción local. Nuestro programa impulsará el sector y a sus emprendedores, facilitándole el clima de negocios y la capacidad exportadora del sector.

A tal fin, vamos a generar reglas claras y estables, impulsar acuerdos de doble tributación y garantizar la implementación adecuada de la Ley de Economía del Conocimiento. Intensificaremos los programas de formación en capacidades digitales en todos los niveles educativos, promover la enseñanza de programación desde la educación primaria y fomentar la inscripción y finalización de carreras en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus términos en inglés).

Nos proponemos organizar un sistema estadístico confiable que contribuya a agrandar el sector. Vamos a generar, sistematizar y publicar información del sector: Crear un Observatorio de la Economía del Conocimiento o reconfigurar las estadísticas del INDEC para contar con datos actualizados sobre exportaciones, empleo, innovación, entre otros.

## Energía

Queremos impulsar las energías renovables –provenientes del sol, el viento, el agua y la biomasa vegetal o animal- de manera creciente y sostenida en toda la geografía del país. Promoveremos también la cultura de la racionalidad energética –hoy totalmente menospreciada por las políticas del kirchnerismo–, el avance de nuevas fuentes energéticas como el hidrógeno verde. Queremos, también, impulsar la electromovilidad. Que la transición energética sea un compromiso de todos los argentinos.

El país cuenta con recursos muy importantes en las energías tradicionales. Las vamos a aprovechar. Es necesario definir un programa de producción conjunto -que hoy no existe-

para Vaca Muerta, entre las provincias titulares del recurso, la nación y las empresas productoras. Vaca Muerta es una gran fuente de recursos que necesita el mundo y puede ser un importante factor de recuperación de nuestra economía.

Vamos a formular un programa de exploración en todas las cuencas y un plan de transporte que incluya gasoductos, transporte de hidrocarburos líquidos y transmisión eléctrica. Y vamos a incrementar el uso de biocombustibles certificados.

Terminaremos con la injustificable intervención del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) y del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), nombrando por concurso a las nuevas autoridades.

Vamos a focalizar estrictamente la política de subsidios para proteger a la población vulnerable, pero evitando las inequidades existentes en un sistema de subsidios premia a los ricos. Y le genera al país tremendos inconvenientes económicos. Genera, además, los incentivos contrarios respecto a la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero.

Vamos a fijar criterios técnicos de un nuevo sistema de tarifas que no sólo retribuya la generación de energía y los costos de operar y mantener, sino que también genere los fondos para financiar las inversiones y comience a alinear los incentivos hacia la transición y la eficiencia energética.

## Minería

Con nosotros, el país tendrá una política minera nacional, activa, clara, previsible y responsable del cuidado ambiental.

La política minera actual se caracteriza por la falta de estabilidad y de reglas claras, que genera desconfianza entre todos los actores. Falta una política de desarrollo productivo minero de largo plazo. Tampoco existe una visión de desarrollo integral de la actividad minera que amplíe la base de prospección y exploración de todo el territorio nacional.

Vamos a definir una clara política de estado en materia de minería, con un plan productivo para la industria minera y de todos los recursos naturales minerales, pétreos y energéticos, trabajando en forma conjunta entre nación y provincias.

Nos proponemos integrar a la Argentina a las cadenas productivas mundiales mediante acuerdos estratégicos de desarrollo de servicios cualificados mineros y tecnológicos.

Vamos a definir y ejecutar un plan de obras de infraestructura básica y logística, para mejorar la competitividad de las diferentes regiones de nuestro país y así poner en producción más áreas y proyectos con recursos naturales mineros conocidos y por conocer.

Vamos a impulsar proyectos mineros ya conocidos de litio, cobre, plata, potasio, otros minerales industriales, así como la prospección y exploración en todo el territorio nacional de todo el potencial geológico para conocer realmente nuestros recursos.

Queremos generar junto a la bolsa de valores un sistema de inversiones en capital de riesgo para fomento y desarrollo de empresas mineras con capitales nacionales que abarquen todas las etapas de la actividad y todo el abanico de minerales de primera, segunda y tercera categoría.

## Infraestructura federal

Argentina cuenta con una infraestructura que es un cuello de botella para el desarrollo: transporte, agua potable, energía, logística, comunicaciones, educación, justicia y salud. En muchos aspectos está obsoleta. El signo de los tiempos del kirchnerismo es el debilitamiento del Estado de expertos bien formados a cambio de personal no especializado relacionado con compromisos políticos, decisiones públicas erróneas para planificar, para elegir obras, secuencias y prioridades. Se aceptan situaciones de sobrecostos excesivos, falta de control y de inspecciones deficientes, proyectos de baja calidad y corrupción.

Hacen falta rutas y autopistas que conecten todo nuestro territorio y con los países limítrofes. Faltan trenes modernos que transporten personas y mercancías. Hacen falta

puertos y vías navegables que faciliten que nuestros productos se vendan al mundo sin costos adicionales de logística. Faltan agua potable y cloacas para que todos tengan mejor salud y condiciones de vida.

El país debe tener un plan de infraestructura cuyos marcos sean acordados lo más ampliamente posible y que contemplen integralmente los planes sectoriales y sean de interés general. Nosotros lo vamos a implementar. También vamos a avanzar en la racionalización de empresas y organismos públicos relacionados con la infraestructura y unificar fideicomisos públicos para reducir gastos y mejorar la ejecución de obras. Remediaremos inmediatamente la inexistencia de estudios de factibilidad económica, ambiental, técnica y financiera, inexistencia tan característica del kirchnerismo.

La conectividad es hoy un aspecto de infraestructura totalmente indispensable para el desarrollo. El acceso a Internet es muy diferente de una provincia a otra, e inclusive dentro de las mismas provincias existen disparidades. En el promedio, este es otro aspecto que, en el siglo XXI, retrocedimos. Empezamos siendo los referentes de la región y ahora, por lejos, no somos los mejor conectados. Argentina tiene una velocidad promedio de Internet más baja en comparación con el promedio mundial. Esto afecta el uso de servicios en línea y el trabajo remoto desde el hogar.

A esto se le suma que la falta de regulación clara y estable en el sector de las telecomunicaciones creó inseguridad jurídica, lo que impactó negativamente en las inversiones necesarias para mejorar la infraestructura y la calidad de los servicios. Además, las restricciones en la importación de equipos y las dificultades para acceder a



divisas extranjeras han afectado negativamente la capacidad de los proveedores de servicios para invertir en mejoras y actualizaciones tecnológicas, así como para mantener el ritmo inflacionario en el sector.

En este aspecto, entre otras cosas vamos a derogar el control de precios del Decreto 690/20, a avanzar en la desburocratización y agilización de decisiones del Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), a hacer un uso integral del Fondo Fiduciario del Servicio Universal para abordar brechas digitales, a reemplazar bases 2G y 3G por radiobases 4G, a la definición de bandas de prestación de 5G mediante licitación, a hacer una actualización del equipamiento de transporte de Internet en Arsat.

## Educación

Una de nuestras prioridades es la educación. Vamos a mejorar fuertemente la educación en todos sus niveles. Vamos a defender, muy especialmente, la educación pública.

Hoy la escuela no cumple con la función de educar: los chicos no leen, ni escriben, ni manejan las competencias matemáticas básicas en los primeros años de la primaria. Los adolescentes no terminan la secundaria ni en el tiempo ni con los saberes esperados. Hay un gran número de jóvenes que no estudia ni trabaja.

La mejora educativa se hace entre todos. Desde el Estado, con las familias, con los docentes, con los directivos. Vamos a jerarquizar la carrera docente y directiva con formación inicial y continua de calidad, mejoras salariales y con carreras de profesorado necesarias y de excelencia en cada territorio y articuladas con la universidad.

Vamos a asegurar que, en los primeros cuatro años de gobierno, todos los niños y niñas del país tengan las competencias básicas de lectoescritura y cálculo al término de segundo grado, en el marco de un Plan Nacional de Alfabetización Escolar.

Vamos a garantizar que la escuela secundaria asegure a los jóvenes saberes relevantes para la ciudadanía, la inserción laboral y la continuación de los estudios. Y vamos a detectar necesidades y promover ofertas de formación técnico profesional relevantes localmente, de manera coordinada en los diferentes ámbitos del Estado.

El Ministerio de Educación será más inteligente y eficiente, con un sistema de gestión, evaluación e información nominal, digital y en tiempo real para el seguimiento de trayectorias educativas de todos los estudiantes del país.

Vamos a detectar y resolver de manera inmediata los problemas educativos en cada rincón del territorio, a través de una nueva relación nación - provincias, con el financiamiento de programas en función de necesidades específicas condicionados al seguimiento del cumplimiento de metas.

Nuestro proyecto político pone a la educación en el centro, como motor del desarrollo y la igualdad, para la realización autónoma de las personas.

La universidad en 40 años de democracia tiene más estudiantes, instituciones y carreras. Pero aún tiene deudas pendientes vinculadas a la graduación, la innovación y su inserción en el mundo.

Nos proponemos articular la universidad con la escuela secundaria para asegurar el ingreso y la permanencia en los primeros años de la universidad. Diseñaremos un sistema de becas estudiantiles en carreras estratégicas y para estudiantes de sectores vulnerables.

Vamos a facilitar el cursado de los estudiantes, con carreras de duración razonable, planes más flexibles, y posibilidad de articulación entre instituciones.

Vamos a promover carreras cortas y certificaciones orientadas a las necesidades estratégicas vinculadas al desarrollo socio-productivo de cada región; con capacidad de ser acumulables, para continuar la formación y actualización a lo largo de la vida.

Queremos planteles docentes concursados con mayor dedicación y formación doctoral, trabajando en espacios con equipamiento tecnológico actualizado.

Trabajaremos para que Argentina sea líder en América Latina y el Caribe hacia la integración de los sistemas de educación superior, consolidando acuerdos internacionales con gobiernos y regiones del mundo.

Vamos a fomentar redes y consorcios de universidades a fin de expandir la educación superior bajo la modalidad virtual de calidad, facilitando la creación de carreras multidisciplinarias y de titulación interinstitucional.

Porque las universidades argentinas son parte de la solución a los problemas que hoy enfrentamos, vamos hacia una Segunda Reforma Universitaria.

## Ciencia, tecnología e innovación

Vamos a impulsar y sostener el avance de la ciencia, la tecnología y la innovación. En nuestro país, la ciencia y el conocimiento pueden hacer aportes importantes para el crecimiento de la economía y la mejora de la calidad de vida de todos. Es un factor crítico para el desarrollo de nuestra sociedad. Nos comprometemos a desarrollar políticas para que estos avances se incrementen en el tiempo, que tengan impacto social y productivo. Que todos los argentinos puedan ser y sentirse beneficiados por los progresos científicos, tecnológicos y del conocimiento. Y que puedan, también, ser parte de la generación de esos conocimientos.

En Argentina la ciencia puede contribuir a enfrentar los desafíos ligados al desarrollo sustentable, al cambio climático, a la necesidad de generar nuevas fuentes de energía, a

producir de manera sustentable. Pero también tiene la obligación de mejorar la productividad en todas las áreas económicas y en todo el territorio nacional. Tiene que ayudar a crear empresas y empleos.

Vamos a acordar prioridades nacionales para la ciencia y la tecnología, alrededor de la transición energética y del clima, la bioeconomía, y las tecnologías avanzadas. En cada una de ellas el país cuenta con capacidades científicas y tecnológicas importantes, que pueden constituir masas críticas de recursos humanos y organizativos en un plazo razonable. Todas ellas se vinculan con problemas y desafíos globales, cuyo abordaje es imperioso.

Argentina necesita un cambio profundo en su organización económica, que permita al país salir de un largo ciclo de estancamiento. La apuesta por la innovación no puede ser tímida: la necesaria estabilización de la economía se quedará corta si no se despliega en simultáneo una agenda que ponga en primer plano el aumento de la productividad y de la competitividad de nuestra economía. Y para eso hace falta mucha innovación, de todo tipo y en todos los sectores.

Nos comprometemos a ir incrementando la inversión pública en CyT. Pero sostenemos que en nuestro país la inversión que hay que considerar es tanto la pública como la privada. Pensar en un sector público expansivo y un sector privado estancado carece de sentido en general y más aún en un contexto fiscal apremiante. El estímulo a la inversión privada es imprescindible y en él deben converger la estabilidad macroeconómica, reglas de competencia e incentivos selectivos y bien diseñados. Vamos a facilitar que los científicos y las instituciones puedan crear empresas privadas, nuevos productos, y que puedan

trabajar más estrechamente con el sector privado para facilitar procesos de innovación, mejoras en la productividad y en la competitividad del país.

## Salud

El sistema de salud argentino es hoy inequitativo e ineficiente. Pese a que Argentina gasta casi 10% de su PBI en salud, las diferencias entre provincias ricas y pobres en el número de personal médico por habitante son enormes, con serios déficits en especialidades críticas. Hoy hay sistemas de salud diferentes para pobres o para ricos, para trabajadores formales o informales.

Es posible un sistema de salud más igualitario y de calidad. Vamos a desarrollar una estrategia de Salud Familiar y Atención Primaria de la Salud con foco en la atención materno-infantil, las enfermedades crónicas y la atención de los problemas de salud mental y adicciones.

Nos proponemos acordar estándares mínimos de remuneraciones profesionales para los trabajadores de salud priorizando las especialidades críticas, la enfermería profesional y universitaria y la radicación territorial de profesionales de la salud de acuerdo a las necesidades sanitarias.

Vamos a profundizar la estrategia de transformación digital en salud por medio de historias clínicas electrónicas.

Pondremos en marcha una política de regulación de precios y promoción de mecanismos innovadores de compra y cobertura de medicamentos y otras tecnologías de alto precio. Reformular el sistema de seguridad social: obras sociales nacionales, provinciales, especiales y el PAMI.

## Infancias y adolescencias

En Argentina la situación de las infancias es inadmisibile. El próximo presidente encabezará un Acuerdo Federal en el que serán incluidos los gobernadores e intendentes, sectores sociales y productivos con una clara decisión política: la infancia será una prioridad estratégica para nuestro gobierno y para el Estado. Y un imperativo de la ética de la solidaridad.

El actual gobierno, en más de tres años, no presentó el Plan Nacional de Infancia y redujo el presupuesto 2023 entre 0,21 y 0,28% pp. del PIB, incumpliendo en ambos casos la Ley de infancia. Tampoco generó políticas reparadoras luego de la pandemia.

Presentaremos un Plan de Acción Estratégico 2023-2027 en el que estarán involucrados todos los actores: públicos, estatales, sociales y productivos con enfoque federal y

territorial. Pondremos en marcha un Fondo de recupero de la deuda con la infancia, con ciclos de inversiones sostenidas que incluyan las inversiones del sector privado.

En Argentina las principales víctimas de la pobreza son las niñas, los niños y los adolescentes. Vamos a realizar la búsqueda y el registro de 1.700.000 de aquellos que estén en situación de indigencia. Abordaremos el problema integralmente con todas las oficinas nacionales que brindan atención en todo el territorio nacional, y así asegurar rápidamente: la documentación, cobertura de AUH, el acceso al programa Alimentar, cobertura y el control de salud, e inclusión y desempeño educativo.

El cuidado y la educación en la primera infancia serán una prioridad del gobierno para romper el círculo de reproducción de la pobreza y desigualdad entre los niños y entre las provincias. Vamos a coordinar la gestión de los ministerios de educación y social, para que sea eficaz, moderna y eficiente. Vamos a aumentar y distribuir las salas de 3 años del sistema educativo. Vamos a trabajar para que los Centros de Primera Infancia tengan maestras y supervisión pedagógica y que las mujeres que brindan cuidado sean capacitadas e integradas a un régimen especial, mejorando así la cantidad y la calidad de los servicios infantiles.

Vamos a lanzar un Plan de Convivencia y prevención de la violencia en la crianza y en las redes de relaciones sociales, institucionales y digitales. Vamos a realizar campañas públicas para la prevención de las violencias contra las infancias. Regularemos los abordajes estatales y la coordinación entre la administración y de la justicia para lograr una rápida atención.



Vamos a modernizar, digitalizar y gestionar el Sistema Nacional de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes a través de una Agencia Federal, para monitorear y evaluar el desempeño de todas las políticas de infancia. Vamos a proponer un nuevo sistema de justicia penal juvenil; impulsaremos nuevos abordajes y dispositivos para la Salud Mental de los más chicos, y vamos a mejorar en el cuidado y educación inclusiva desde la primera infancia.

## Género y diversidad

Las políticas de género y diversidad van a ser centrales. La falta de perspectiva de género en la gestión del Estado ha generado brechas entre varones, mujeres y diversidades dando lugar a desigualdades en la distribución de bienes y recursos, en la construcción social y cultural, en las violencias y discriminaciones.

A pesar de los avances en materia de derechos jurídicos logrados en Argentina, la violencia de género produce una mujer muerta cada día. La feminización de la pobreza y la informalidad persisten, y las mujeres y diversidades siguen siendo más pobres, con menores ingresos y menos capacidad de decisión en la vida pública y privada. La pandemia ha demostrado que las crisis profundizan las brechas de género y aumentan la desigualdad y la violencia.

La institucionalidad es deficiente. Se incorporan componentes clientelares y asistenciales en la política de protección de las violencias. Además, Argentina padece una alta tasa de feminización de la pobreza que convierte a las mujeres jefas de hogares monoparentales en el grupo poblacional más pobre del país junto con sus niños y niñas.

La banalización y partidización por parte del gobierno de las luchas feministas facilitan el resurgimiento de resistencias sociales y culturales que impiden la comprensión de problemas graves relacionadas con las brechas de desigualdad, la discriminación y las violencias. Hoy existen en nuestro país candidatos y movimientos políticos que están en contra de los derechos de las mujeres, que no reconocen los problemas de las brechas de género y que se sienten cómodos con la desigualdad. Tampoco les molestaría eliminar derechos adquiridos.

Vamos a priorizar la atención de las mujeres, especialmente jefas de hogar, con niños, niñas y adolescentes a cargo, formalizadas o no, que se dedican a tareas de cuidado o empleo doméstico, sin escolaridad obligatoria completa y que se encuentran en el extremo más pobre de ingresos. Proponemos que este grupo poblacional sea la primera prioridad en la lucha contra la pobreza y la informalidad en el primer año del próximo gobierno. Es necesario revincular a este grupo con la oferta de programas y políticas públicas existentes en todos los ministerios para lograr un abordaje integral y territorial.

Proponemos un programa nacional de cuidados centrado en la agenda de mujeres, infancias y adolescencias. Lo consideramos una buena herramienta para combatir la

pobreza del grupo poblacional con más problemas de ingresos, formalidad, educación y perspectiva de futuro.

Vamos a llevar adelante un plan que resuelva la violencia hacia mujeres, niñas y personas de la diversidad. Debe disminuir la tasa de femicidios. No puede considerarse una pandemia incontrolable. Debe convertirse en una estrategia prioritaria de gestión. Proponemos llevar adelante políticas públicas transversales y federales dedicadas a solucionar de una vez la violencia. Es una deuda de la democracia.

## Justicia

Uno de los pilares del sistema republicano es la Justicia. Desde 2006 en adelante existieron una serie de embates por parte del kirchnerismo para desbaratar a la Justicia y de esta forma controlarla.

Los populismos no creen en la democracia liberal y por eso desprecian la separación e independencia de los poderes.

Vamos a confrontar con las iniciativas del actual gobierno orientadas a ampliar la Corte Suprema y menoscabar la autonomía e independencia de la Justicia.

Vamos a cubrir el cargo vacante en la Corte Suprema con una mujer con prestigio, trayectoria jurídica y compromiso con los valores democráticos y republicanos.

También vamos a cubrir los cargos de Procurador General de la Nación y de Defensor del Pueblo, el cual está vacante desde hace más de una década.

Nos proponemos poner en marcha el Código Procesal Penal Federal en todas las jurisdicciones, así como proponer un nuevo Código Penal, aprobar un nuevo Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, y poner en consideración el Régimen Penal Juvenil.

Vamos a revisar la normativa ambiental para adecuarla a los compromisos internacionales asumidos por nuestro país.

Y vamos a fomentar una revisión integral del sistema penitenciario, haciéndolo transparente, eficiente y eficaz.

## Derechos humanos

Todos los argentinos nacemos libres e iguales en derechos e integridad. Vamos a garantizar este principio fundamental de la democracia. Vamos a defender siempre los derechos humanos dentro y fuera de nuestras fronteras.

Reiteradamente en nuestro país se incumplen obligaciones de derechos humanos por falta de previsión, así como la incapacidad para remediar las situaciones urgentes que incluyen violaciones a los derechos a la alimentación y a la salud.

El confinamiento por la pandemia del COVID despertó modalidades autoritarias de parte del gobierno nacional y de algunos gobiernos provinciales, lo cual debe ser todavía revertido para que se ajuste al ordenamiento jurídico. Aún permanecen los casos de violencia institucional que se registraron durante la pandemia y por ello las políticas públicas de Derechos Humanos deberán continuar el proceso de revertir esas prácticas ilegales.

Vamos a intensificar el control del cumplimiento de todos los derechos humanos pues son indivisibles e interdependientes. Vamos a contribuir al fortalecimiento de las instancias administrativas y judiciales para remediar las violaciones de derechos humanos. Vamos a mantener abierta la instancia de remedios a nivel Interamericano y/o Internacional cuando las instancias nacionales o provinciales no responden frente a las violaciones de derechos humanos.

## Calidad institucional federal

En todas las provincias vamos a impulsar reformas institucionales que impidan las reelecciones eternas, las colonizaciones de los tres poderes, la falta de pluralismo. Y vamos a romper los nudos impuestos por los feudalismos existentes para dificultar y entrapar las expresiones de la voluntad popular y el voto libre sin condicionamientos.

Estableceremos un observatorio de calidad institucional para promover y estimular en cada provincia políticas que generen mayor transparencia, sistemas electorales que garanticen la legitimidad de las autoridades electas, así como también medidas que garanticen la independencia de los poderes. Junto con esto, buscará que se estimulen regímenes impositivos y tributarios que no desalienten la inversión privada, ni la instalación de aduanas internas y que favorezcan la innovación, la creación de empleo y contribuyan a mejorar la competitividad y la productividad.

Desde la asunción del gobierno actual, ha habido un considerable deterioro en la calidad de las instituciones y retrocedimos en transparencia. Según Transparencia Internacional, durante el actual gobierno Argentina experimentó un descenso en los índices de transparencia y lucha contra la corrupción.

## Integridad y transparencia

Nosotros vamos a garantizar que haya mayor transparencia en la gestión del Estado, para que la gente tenga más confianza en el gobierno y en las instituciones.

Vamos a mejorar los estándares de transparencia y rendición de cuentas en la gestión de recursos públicos con un Plan Integral de lucha contra la corrupción. Vamos a fortalecer y apoyar a la Oficina Anticorrupción para que pueda cumplir su rol de manera efectiva. Y a respetar la independencia del Poder Judicial y evitar ataques y reformas que puedan comprometer su imparcialidad.

Vamos garantizar un uso eficiente y equitativo de los recursos públicos. A impulsar reformas legales como una nueva ley de ética en el ejercicio de la función pública, una ley de ficha limpia para que no haya candidatos o funcionarios con condenas penales, la reforma al Código Penal para que los delitos de corrupción sean imprescriptibles, y una ley de protección de testigos en casos de corrupción, entre otras importantes reformas.

## Seguridad

En los últimos años el crimen organizado fue la actividad con mayor expansión en todo el territorio nacional. Su crecimiento sólo puede explicarse por la protección que reciben desde diferentes niveles estatales y el vínculo con la corrupción y el lavado de dinero. Nuestra política contra el narcotráfico y el crimen organizado será total, desde todos los frentes, con todas las herramientas disponibles, sin contemplar ninguna situación de relajamiento ni tolerancia.

El sistema penitenciario atraviesa una crisis sin precedentes, con sobrepoblación, falta de inversión en infraestructura y pérdida de control por parte del Estado. Hoy las cárceles son ámbitos de reclutamiento del crimen organizado. Además, el sistema policial está totalmente fragmentado y sin coordinación entre jurisdicciones.

La baja calidad de estadísticas criminales, su manipulación y el retraso en su publicación refleja la inexistencia de una política de seguridad basada en evidencia, que termina por quedar subordinada a reacciones espasmódicas frente a una crisis.

La fragmentación del sistema de seguridad, producto de priorizar intereses facciosos, ha provocado el accionar de fuerzas de seguridad desorganizadas para enfrentar al crimen organizado.

En este contexto, no sólo vamos a “perseguir” al crimen organizado con las fuerzas de seguridad, sino que también vamos a combatir a quienes los protegen desde la política, la justicia y las fuerzas de seguridad, sin perder de vista el lavado de dinero que financia estas actividades.

Debemos recuperar el control de las cárceles, con inversiones en infraestructura de máxima seguridad, utilizando tecnología disponible que hoy se desprecia y con toda la fuerza del Estado.

Vamos a fortalecer el Consejo de Seguridad Interior para alcanzar acuerdos federales que permitan una adecuada coordinación de las fuerzas policiales nacionales y provinciales. En ese marco, nos proponemos crear un sistema único de información criminal en el sistema policial, compartido entre la nación y las provincias.

Daremos prioridad a la formación de personal de las fuerzas policiales en materia de ciberseguridad, buscando estándares comunes frente a nuevas modalidades delictivas.



## Defensa

En relación a la defensa, Argentina ha dado señales erráticas a las grandes potencias globales y a los vecinos de la región. Con las grandes potencias iniciamos agendas de defensa que terminaron convirtiéndose en variables de ajuste de la búsqueda de financiamiento de corto plazo. Con respecto a países limítrofes, hemos agraviado la relación con afirmaciones geográficas erróneas en documentos militares.

Vamos a sacar a la política de defensa de la incertidumbre, el desfinanciamiento y la ambigüedad jurídica, a través de una política de defensa consistente y que apunte al largo plazo, promoviendo el mayor consenso político y la mayor estabilidad presupuestaria posibles, como condición necesaria para garantizar la continuidad más allá de los ciclos electorales.

Además de cumplir la misión principal de defensa ante agresiones externas, nos proponemos apoyar las necesidades de la seguridad interior en las fronteras con significativos aportes tecnológicos y de logística, respetando las diferencias entre la función militar y la policial en el marco de las legislaciones vigentes.

## Política exterior

También en política exterior, el actual gobierno se caracteriza por la falta de coherencia, consistencia, previsibilidad y profesionalismo. Con graves daños a la reputación de nuestro país.

Una Argentina aislada es una Argentina sin futuro. Integrarse estratégicamente al sistema internacional implica trabajar por un mundo con reglas e instituciones multilaterales que contemplen nuestros intereses y sean efectivas. Implica recuperar el prestigio en materia de promoción de la democracia, derechos humanos, y pluralismo, con nuestras acciones internas e internacionales.

Llevar adelante una política exterior que dé cuenta de nuestras necesidades de desarrollo, que lidere un proyecto de paz e integración en la región y que impulse la inserción de nuestros bienes y servicios en los mercados internacionales, la economía del conocimiento y en las cadenas globales de valor.

Vamos a potenciar el MERCOSUR, a aprovechar mejor su condición de plataforma para incrementar las posibilidades de nuestra economía y mejorar nuestra relevancia a nivel internacional. Vamos a hacerlo más activo, operativo y sustantivo.

Nos proponemos recuperar el prestigio en materia de promoción de la democracia, derechos humanos y pluralismo. En todos los foros en los que participe Argentina, la defensa de los derechos humanos, de las democracias y de la libertad será total.

Vamos a liderar un proyecto de paz e integración en la región, trabajando para la paz, el desarme y la seguridad internacional.

Vamos a impulsar la inserción de nuestros bienes y servicios en los mercados internacionales, la economía del conocimiento y en las cadenas globales de valor, a través de una política comercial exterior para las inversiones y la transformación productiva.

Nos proponemos influir en la agenda mundial, de organizaciones y regulaciones globales referidas al cambio climático.

## Ambiente

Nuestra concepción en el tema ambiental es transversal: corresponde a todas las áreas de la política pública. La sostenibilidad ambiental va a ordenar la agenda de desarrollo global de los próximos años. Y es, como sostenemos más arriba, una agenda con oportunidades: innovaciones, nuevos trabajos, nuevos insumos que puede producir nuestro país.

La grave crisis ambiental convergente de tres grandes crisis: la de cambio climático, por pérdida de biodiversidad y de contaminación. Se estima que hacia 2050, el costo

económico del cambio climático en la región LATAM representará entre el 1,5% y el 5% del PBI.

La desigualdad, la pobreza, la deforestación y la alta dependencia de los recursos naturales amplifican la gravedad de la situación del país, haciéndolo vulnerable a los efectos del cambio climático. La temperatura mundial ha subido 1,1 C° desde la época preindustrial y el ritmo de aumento de la temperatura es superior en América Latina que la media del planeta.

En nuestro país, el 70% del territorio corresponde a tierras áridas o semiáridas. Un porcentaje cercano al 50% de esas tierras son afectadas por procesos de desertificación y degradación activa. A esto se le suma la deficiente gestión de recursos hídricos y graves problemas de contaminación en todo el territorio, que afectan la calidad de vida de los argentinos, en especial de los más vulnerables.

El país necesita avanzar rápidamente en una política de mitigación y adaptación al cambio climático, que hoy no tiene. Vamos a llevar adelante un acuerdo federal verde entre las provincias, CABA y Nación. Queremos actualizar el Acuerdo Federal del año 1992, bajo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas con visión federal.

Queremos reformular los modelos de gestión de residuos y brindar soluciones urgentes a la falta de infraestructura ambiental y equipamiento para abordar la crisis de contaminación.

## Desarrollo territorial y hábitat

Buscamos el equilibrio territorial. Las relaciones funcionales sostenibles entre las zonas urbanas, periurbanas y las rurales, así como la adopción de políticas que promuevan la densificación de las ciudades; la conectividad territorial; la coordinación y cooperación administrativa; y el reconocimiento de la existencia de regiones con características geográficas y socio ambientales específicas, contribuyen a la cohesión y desarrollo territorial equilibrado.

Los asentamientos humanos demandan un enfoque integral entre las dimensiones económica, social, ambiental y espacial, este enfoque contribuye a la reducción de las desigualdades injustas y la pobreza urbana y rural. Para lograrlo se requiere promover políticas e instrumentos que potencien la productividad, el emprendimiento y las oportunidades de empleo, de prosperidad y de mejores condiciones de vida.

Proponemos poner en marcha un proceso de planificación estratégica del ordenamiento territorial y la gestión del suelo urbano y periurbano. También elaborar e implementar una Política Nacional de Acceso a la Vivienda. Asimismo, vamos a elaborar e implementar un plan estratégico de infraestructura de transporte y movilidad a largo plazo.

## Agroindustria

Uno de los pilares de nuestro progreso será el sector agroindustrial. Las políticas de este gobierno desalentaron al sector por medio de impuestos, restricciones a las exportaciones, tipos de cambio diferenciales y, en definitiva, el deterioro institucional y la inestabilidad macroeconómica.

Además, se profundizó la conectividad terrestre y digital, con la pérdida de servicios básicos para habitar la ruralidad y mala administración y mantenimiento de la red vial terrestre, fluvial, aérea y marítima.

Los organismos de fiscalización, control y certificación del Estado no acompañaron el cambio estructural del sistema de producción agroindustrial entre la producción primaria y el resto de la cadena de agregado de valor.

El campo es un aliado en la búsqueda de soluciones para el crecimiento y el desarrollo de la Argentina.

Vamos a eliminar los derechos de exportación en las producciones regionales y reducirlos gradualmente en el resto de los productos, en el marco de una reforma fiscal y de una estrategia de inserción internacional.

En cuanto sea posible, y sin afectar la solidez fiscal, nos proponemos bajar aranceles de importación para bienes de capital e insumos agroindustriales y fomentar la reforma tributaria con simplificación administrativa y con incentivos a los emprendedores.

Vamos a mejorar la infraestructura rural: conectividad digital, electrificación rural, gestión y mejora de la hidrovía, las redes viales, terrestres, concesiones ferroviarias y puertos.

Vamos a impulsar la producción pesquera, cuidando su preservación y sustentabilidad, controlando la depredación y fortaleciendo a las fuerzas y los organismos responsables de su preservación y cuidado.

## Turismo

Otra gran posibilidad para el desarrollo de nuestro país es impulsar el turismo. Su potencialidad es enorme. Es uno de los sectores que, cuidadosamente impulsados, es capaz de generar divisas y empleo de manera sustentable. Si bien el potencial de Argentina es muy grande, actualmente es poco atractiva para operadores extranjeros por su complejidad operativa y ciertas barreras que se presentan a la hora de analizar una inversión en el país, como lo son la conectividad, la política cambiaria, infraestructura y presión impositiva sobre la economía formal.

Nosotros queremos posicionar a la Argentina como un destino único por su imponente naturaleza y su diversidad cultural.

Nos proponemos llegar a los 10 millones de turistas internacionales para el año 2031. Estimamos un fuerte aumento de los ingresos por turismo internacional y doméstico. Se podrían alcanzar los 500 mil puestos de trabajo directos para el sector.

## Cultura

Argentina tiene que volver a ser el faro cultural de la región. El Estado hoy no garantiza el acceso a la cultura ni tampoco sus posibilidades de expansión, ni la generación de empleo, ni de exportación.

La cultura crea valor. Es parte esencial de la economía del conocimiento, uno de los sectores que serán los impulsores del desarrollo argentino. Para ello, es necesario considerar a la cultura no como una inversión ya que es un factor de crecimiento, desarrollo y progreso.

La política cultural establecerá y facilitará herramientas para exportar la producción cultural.

Vamos a desarrollar marcas culturales y programas de apoyo e incentivos para pequeños y medianos productores de contenidos.

Nos proponemos incentivar la formación y la creación artística sin prejuicios ideológicos ni prácticas clientelares y fortaleciendo la interacción de los sectores público y privado.

Vamos a crear un sistema de becas destinado a la promoción internacional del talento argentino.



Fomentaremos la sanción de la Ley Nacional de Mecenazgo que permita acceder a financiamiento privado para la promoción de contenidos, artistas, proyectos de infraestructura, obras, etc.

Vamos a dotar a cada museo de un presupuesto para la compra de obra y el fortalecimiento de su patrimonio; promover un blanqueo de obras de arte y promover la compra de arte como reserva de valor.

A través del Fondo Nacional de las Artes vamos a iniciar la documentación de obra de los artistas, con un registro público y accesible a cualquiera que quiera consultarlo.

Vamos a aunar esfuerzos con los estados provinciales para impulsar incentivos fiscales a las galerías, ferias y talleres que se establezcan en zonas específicas de todo el país.

## Deporte

La política pública del deporte hoy se caracteriza por su desorganización, escaso financiamiento, brecha de acceso al deporte y falta de infraestructura. No hay políticas públicas que garanticen un acceso universal y la promoción a la práctica de actividad física y deportiva.

Hoy la mitad de la población no desarrolla ningún tipo de práctica deportiva. Hay escasa infraestructura deportiva en todo el país y limitado apoyo para el mantenimiento.

El hecho de que la mayoría de los programas de política deportiva se lleven a cabo en territorios provinciales y municipales vuelve imprescindible dotar de una mayor coordinación los distintos niveles de gobierno en la política pública deportiva en sus tres etapas: diseño, implementación y evaluación.

Nos proponemos garantizar un acceso universal al deporte a toda la población, fomentando especialmente el desarrollo deportivo de los niños, niñas y jóvenes de todos los puntos del país.

Promoveremos la sanción de una nueva Ley Integral del Deporte y el reordenamiento de todos los entes a nivel nacional vinculados al área del deporte dotando de políticas públicas deportivas de un doble consenso, político y sectorial.

Vamos a generar incentivos para la inversión en la mejora de la infraestructura deportiva, en accesibilidad, asimismo en la formación y capacitación de profesionales del deporte y la actividad física.

## Introducción

Un programa para salir del estancamiento

Argentina tiene luz al final del túnel. Y el final del túnel está cerca. Nuestro país saldrá adelante, en el corto plazo, a partir de la estabilidad macroeconómica, la disminución de la inflación, el impulso productivo, las actividades de las economías regionales, la dinamización del trabajo, las políticas de comercio exterior vigorosas e inteligentes. Y sostendrá este crecimiento a partir de la educación, la innovación, la aplicación del conocimiento, la ciencia y la tecnología para la producción y la mejora de la productividad. El respeto a la ley. La democracia sólida. La transparencia, la honestidad y la decencia en la función pública.

Nuestras mayores fortalezas son las capacidades trabajadoras y creativas de las argentinas y los argentinos, el sistema educativo bien extendido, la riqueza de nuestras tierras, nuestras aguas y nuestros cielos, los entramados productivos fuertes, las oportunidades que nos brinda el mundo.

Los desafíos son muchos. Las amenazas también. Pero mucho más importantes son las oportunidades y la hoja de ruta de nuestro partido y nuestra coalición para sacar al país de su estancamiento y ponerlo en el sendero del crecimiento sostenido y el aumento del bienestar.

La Argentina enfrenta en 2023 desafíos cuya importancia y complejidad son innegables. Con mayor o menor claridad, el conjunto de la ciudadanía advierte que las cosas van mal. La inflación sin control y el estancamiento económico son síntomas de desajustes profundos. El gobierno del Frente de Todos le imprimió una velocidad impensada a la decadencia.

Si bien hay una conciencia ciudadana sobre la falta de rumbo del país y sobre la profundidad de los problemas que enfrentamos, no es claro que se traduzca en un mandato sostenido en el tiempo. Es nuestra responsabilidad recoger las demandas inorgánicas de cambio y proponer una orientación y un programa para afrontarlas. Este programa se inspira en los valores que forman parte de nuestra identidad histórica: 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 en cualquier tiempo y lugar sin importar víctimas y victimarios, cuidado y ayuda para los más débiles y postergados. Honestidad, transparencia. Oportunidades para todos. Y procura enfrentar con decisión los problemas concretos y tangibles de nuestra sociedad.

#### Democracia cuestionada y desgobierno

Nuestro punto de partida es una preocupación por el estado de la democracia en el país y en la región. Las señales sobre el deterioro de la legitimidad de la democracia en América Latina son claras. Las razones de este descrédito son múltiples. La primera es, sin duda, la erosión desde adentro de la institucionalidad democrática que los gobiernos populistas han consumado. Ataques sistemáticos a la independencia del Poder Judicial, modificaciones constitucionales y de los sistemas electorales dirigidas a perpetuar a un gobernante o a una dinastía, control y persecución de la prensa y de la dirigencia política opositora, corrupción abierta y generalizada, son señas de identidad compartidas por una variedad de gobiernos que llegaron al poder por la vía electoral y que han ido vaciando de

contenido al orden constitucional. Las oposiciones políticas han enfrentado estas tendencias con mayor o menor capacidad y fortuna. En nuestro país, la movilización ciudadana y una coalición opositora más sólida de lo que originalmente se imaginaba han conseguido poner límite a las inclinaciones autocráticas a nivel nacional y en casi todas las provincias. Pero la tendencia general es preocupante.

Las dificultades que enfrenta nuestro país fueron agravadas a partir del desgobierno, un presidente sin autoridad, una coalición de gobierno fraccionada al extremo, una sucesión de parches económicos desconectados entre sí y que profundizaron las crisis, y una desconexión total con los problemas de inseguridad y de soberanía que enfrentan algunas ciudades y regiones. No hubo ni una solución a los agudos problemas reales del país.

En este contexto, el próximo gobierno tiene que reconstruir fundamentos de la convivencia democrática: recomposición de la autoridad pública -empezando por la presidencial-, recuperación del valor de la moneda, respeto de la ley y de las instituciones -comenzando por la Justicia-, mejora de los servicios sociales básicos -empezando por la educación y la salud-. Todo esto tenemos que hacerlo en un contexto de extrema fragilidad económica y vulnerabilidad social, sin apelar a soluciones mágicas y dentro de nuestro ordenamiento constitucional.

Es una tarea difícil, que no admite atajos. Requiere convicción, honestidad, firmeza y capacidad para explicar los problemas y las decisiones que tenemos que adoptar para enfrentarlos.

Estabilidad y desarrollo sustentable

Las condiciones objetivas del país y las percepciones ciudadanas coinciden en la prioridad por la estabilidad macroeconómica. La aceleración inflacionaria, la fragilidad fiscal y el insuficiente dinamismo exportador son señales ostensibles de problemas de base en la organización económica de nuestro país. Nuestro desafío es combinar la estabilidad con el desarrollo sustentable. El desarrollo no será una consecuencia necesaria e inevitable de un plan de estabilización pero es imposible pensar en salir del estancamiento sin una gestión macroeconómica firme y realista. Una adecuada gestión macroeconómica y un marco de política económica con reglas claras, que favorezcan la inversión y el empleo, son condiciones necesarias para que las políticas sectoriales y las decisiones de las empresas y de los trabajadores puedan tomarse con un horizonte de previsibilidad.

El desarrollo supone un esfuerzo nacional de movilización de recursos y capacidades. Este esfuerzo supone aprovechar y crear oportunidades en sectores en los que existen posibilidades ciertas de crecimiento: agroindustria, economía del conocimiento, hidrocarburos, minería, energías renovables, turismo. En estos sectores el aprovechamiento inteligente y la gestión responsable de los recursos naturales debe ser el criterio básico de referencia. Junto con estos sectores, es necesario ganar en eficiencia y en capacidades de innovación a lo largo de toda nuestra estructura productiva. Una relación más estrecha entre educación y trabajo y un esfuerzo sostenido en ciencia y tecnología son claves.

La reforma del Estado argentino

La constitución histórica de los servicios sociales y de las instituciones de protección social en nuestro país muestran problemas serios. Se podría resumir: amplia cobertura, baja calidad. Nuestras escuelas llegan a todos los rincones del país y la enorme mayoría de los niños y jóvenes están matriculados, pero un alto porcentaje no termina la escolaridad obligatoria y una gran parte no aprende todo lo que debería. Invertimos mucho dinero en un sistema de salud de muy alta cobertura, pero estamos lejos de contar con prestaciones acordes con lo que invertimos.

Hemos afrontado el deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores sociales con políticas de subsidios que abarcan a cada vez más personas. El enfoque actual de política social, heredado de la crisis de 2001, está centrado en el concepto de contención de la pobreza, un criterio basado en garantizar la gobernabilidad y evitar los desbordes de conflictividad potencial. Después de veinte años, este paquete de políticas sociales no ha sacado a las personas de la pobreza, ni ha contribuido a crear ciudadanía y no ha configurado un horizonte de derechos para los sectores más vulnerables. Se reprodujo la pobreza. Es obligación de la democracia reducir la pobreza y que todos puedan acceder a la clase media. E incluir a todos en un marco de condiciones en el que puedan desarrollar todas sus potencialidades creativas y sociales.

Las múltiples evidencias de la ineficacia y de la inequidad de las instituciones del Estado argentino nos marcan la necesidad de un cambio de enfoque. De manera sintética, tenemos que pasar de un criterio de “contención de la pobreza” a uno de “creación de capacidades y capitalización de las personas”. La lucha contra la pobreza incluye una

perspectiva imprescindible sobre las capacidades y la incorporación de las personas a los circuitos de generación de riqueza.

## Un nuevo federalismo

Nuestro país necesita un nuevo equilibrio territorial que se base en una gestión inteligente de sus activos territoriales, aprovechando con conocimiento e infraestructuras adecuadas todas las posibilidades para transformar en bienes y servicios útiles nuestra diversidad natural. Para ello es necesario reorganizar el Estado, estableciendo con claridad responsabilidades y competencias entre sus diferentes niveles y fortaleciendo decididamente al nivel local.

Para un partido con una fuerte tradición federal y municipalista, estas cuestiones tienen particular relevancia. Cómo deberían ser nuestras ciudades, cómo deberían estar conectadas, cuáles son las políticas de infraestructura y de población que necesitamos, cuál es el acuerdo fiscal sobre el que tiene que basarse nuestra organización estatal, o cómo resolvemos problemas básicos de uso del suelo y de política de vivienda, son cuestiones críticas que el próximo gobierno deberá afrontar de manera sistemática. La gestión del territorio y del hábitat no puede responder a planteos ingenuos o voluntaristas; por el contrario, tiene que ser objeto de un trabajo de planificación sostenido y riguroso.

Una de las condiciones elementales del buen gobierno es la adecuada gestión macroeconómica. La buena gestión macroeconómica no es la fórmula mágica para



resolver todos los problemas. Pero proporciona las condiciones para que las políticas sectoriales y las decisiones de las empresas y de los trabajadores puedan tomarse con un horizonte de previsibilidad. La conquista de la estabilidad es una tarea ardua, que exige claridad y convicción acerca de la imperiosa necesidad de perseverar en la disciplina fiscal.

### La integración inteligente en el mundo

Una de las claves de nuestro atraso es la baja calidad institucional, y también la conducta recurrentemente predatoria para suplir ese deterioro. La viabilidad de las transformaciones que nos permitan superar el estancamiento está dada por una integración racional de la Argentina a un mundo convulsionado y por la solidez de nuestro sistema político. El despliegue de las orientaciones y de las políticas necesarias para salir del estancamiento requiere una estrategia internacional clara, que conjugue de manera inteligente intereses y valores.

Vivimos en un contexto global enrarecido, con una guerra que involucra de manera directa a una de las potencias nucleares y con una tensión entre las dos mayores potencias. Las tendencias hacia la globalización se mantienen, con un peso cada vez mayor de Asia, sobre todo de China, pero cada vez más de la India.

En un contexto global signado por la volatilidad y la incertidumbre, el único camino posible para países como el nuestro es afirmar la voluntad de compartir un mundo gobernado por reglas aceptadas y respetadas por todos desde nuestra pertenencia a las democracias avanzadas, el respeto por las libertades y el pluralismo, el fomento de economías

dinámicas, innovadoras y competitivas, y la confianza en las fuerzas productivas y creadoras de las mujeres y los hombres.

### La construcción de una fuerza política para un programa de reformas

Las orientaciones programáticas que presentamos son un aporte a la construcción de una alternativa de reformas que busque superar los bloqueos a los que nos llevó el largo ciclo populista. Para llevar adelante esta alternativa hace falta una fuerza política consciente y cohesionada. Las expectativas sociales son frágiles y resulta necesario brindar la certeza de vocación transformadora. Tenemos que enfrentar el desafío que los cambios generan, con rigurosidad técnica y sensibilidad social, pero sin renuncia ni dilación frente al panorama desolador que demasiados años de políticas populistas dejan como herencia.

Desde el radicalismo hemos trabajado de manera consistente para crear y para sostener esa alternativa, con decisiones tomadas de manera institucional y con solidaridad y buena fe. La magnitud de la tarea que enfrentamos requiere de una institucionalización superior en Juntos por el Cambio, con la construcción de rutinas internas, de espacios de articulación y la generación de disciplina política.

Sostener en el tiempo respaldo político, niveles razonables de movilización y construcción de sentido, requieren de una fuerza política que además de vocación de poder, muestre una organización estable y califique sus propios debates internos. Es claro que el espacio no populista es amplio y heterogéneo. Pero justamente honrar esa diversidad, representarla y satisfacer sus deseos de progreso y convivencia, exigen una fuerza política que no

improvisar y que supere la tentación del inmediatismo y los estados de ánimo. La UCR siempre, y Juntos por el Cambio ahora, han mostrado atributos positivos en momentos difíciles.

Convocar a su maduración es nuestra apuesta por una alianza estratégica que le garantice a las propuestas de mejoras y cambio perdurabilidad y profundidad.

# 1- Economía

A cuatro décadas de la inauguración democrática, la institucionalidad ganada en 1983 fue insuficiente para construir un patrón económico y productivo sostenible. Que no solo reemplace el agotado modelo de sustitución de importaciones, sino que además permita el progreso de nuestra sociedad. En efecto, el PBI per cápita entre 1980 y 2020 apenas aumentó 7%, mientras que creció 161% en Chile y casi se duplicó en Uruguay. Otro indicador de la frustración se refleja en el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas: del puesto 34 en 2005 pasamos al 47 en 2021.

En este contexto, el cuarto gobierno peronista con impronta kirchnerista consolidó el estancamiento, el atraso relativo y no resolvió ninguno de los problemas vigentes al comienzo de su gestión. Profundizando las restricciones e incrementó la gravedad de los desafíos futuros. Unos pocos datos ilustran esta afirmación:

- Al finalizar la administración Fernández- Kirchner, los argentinos seremos más pobres ya que el ingreso por habitante será inferior al registrado al inicio de su mandato.
- La inflación se está acelerando y ya escala a tres dígitos por primera vez en el siglo.

- Un 38,9% de la población urbana, alrededor de 16,4 millones de personas, vive en situación de pobreza y dos de cada tres niños, niñas y adolescentes, casi 7 millones de personas, habitan en hogares pobres.
- Las restricciones y cepos al normal desarrollo de la actividad económica son extremas, con una mayor vulnerabilidad fiscal (sin financiamiento) y financiera (sin reservas internacionales) que en 2019.

Sin ninguna posibilidad de cambios significativos hasta que asuma la nueva administración, la inconsistente configuración macroeconómica actual, exacerbada por la sequía que afecta a nuestro país, sólo permite anticipar un deterioro general mayor que se reflejará en una aceleración de la inflación, una caída de la actividad y, lamentablemente, más aumento de la pobreza. También, se debe esperar la implementación de medidas cada vez más extremas, controvertidas e intempestivas, orientadas a contener los efectos negativos a corto plazo, pero que comprometen y obstaculizan la recuperación futura. El canje compulsivo de títulos en poder de los organismos públicos es un claro ejemplo en este sentido.

A partir de diciembre próximo, el objetivo económico principal deberá ser estabilizar la macro y bajar la inflación. En el contexto macroeconómico actual, no hay política más progresiva que reducir drásticamente la inflación. La posibilidad de afrontar con éxito los desafíos mayúsculos a los que nos enfrentamos, luego de esta etapa caracterizada por el populismo recargado y el ultra facilismo económico, exige asumir que el diseño, la implementación y la gestión política del programa de gobierno conforma un conjunto inseparable y que, en materia económica, el plan de estabilización debe ser acompañado

por un completo programa de reformas y cambio de régimen que haga posible, no solo el imperioso control de la inflación, sino también sentar las bases de un crecimiento sostenible, social y económicamente.

Otros dos aspectos críticos para señalar es que la viabilidad de las transformaciones que nos permitan superar el estancamiento secular está dada por una integración racional de la Argentina a un mundo convulsionado y, por otro lado, por la solidez de nuestro sistema político.

## a- El contexto actual y los críticos desafíos

- Inflación

En diciembre de 2019 la inflación anual fue de 53,8%, mientras que en abril de este año alcanzó 108,8, duplicando el registro del fin del gobierno de JxC. Más aún, lejos de observarse una moderación sostenible, la inflación mensual promedió 6,6% en los últimos diez meses y las expectativas para este año, publicadas por el Banco Central, indican que los precios minoristas subirán otro 148,9%. En realidad, la dinámica inflacionaria es aún más crítica, ya que el Gobierno está sosteniendo artificialmente el precio del dólar oficial y se están postergando y limitando algunos aumentos de servicios regulados que están generando una inflación reprimida. En definitiva, hoy estamos mucho peor que en 2019.

- Actividad

A contraposición de la evolución reciente de la inflación que se está acelerando, la actividad se está contrayendo desde que asumió el ministro Massa. En el segundo semestre del año pasado la economía cayó aproximadamente 2%, dejando un "arrastre estadístico" negativo de 0,4% para este año; es decir, si la actividad se mantuviera en el nivel del último cuarto de 2022, el PBI ya caería 0,4% este año. Más aún, es difícil encontrar algún factor que permita anticipar alguna recuperación en lo que resta del año. 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, fundamentalmente, el impacto de la sequía, hacen imposible prever un aumento del PIB

real en 2023. De hecho, las proyecciones del REM del BCRA ya muestran que el PIB caería este año 3%. Así, entre 2019 y 2023 el PBI per cápita habrá caído aproximadamente 3%.

- Pobreza

Las críticas condiciones macroeconómicas, pero, principalmente, la sensible retracción del salario real, impulsa un crecimiento de la pobreza y de la indigencia que en el segundo semestre de 2022 alcanzó 39,2% y 8,1%, respectivamente, mientras que en 2019 se ubicaba en 35,5%. Es más, las estimaciones preliminares indican que en 2023 la pobreza volvería subir, superando 40% de la población, el tercer registro más importante, solo sobrepasada durante la pandemia (42%) y la crisis de 2001/2002 (58,2%).

- Salarios y jubilaciones

Durante los últimos tres años, el salario real formal no mejoró y los trabajadores informales perdieron 21% desde 2019; además se está ampliando la cantidad de asalariados informales que hoy representan aproximadamente 35,5% del total del empleo (formal e informal). Pero no solo son los asalariados quienes perdieron frente a la inflación, sino también los jubilados. En efecto, desde fin de 2019, la jubilación mínima cayó 15% en términos reales. Además, la aplicación del nuevo esquema de movilidad previsional (por decreto y luego una nueva fórmula) fue discriminatorio respecto de las jubilaciones más altas ya que los ajustes fueron más importantes que para las jubilaciones mínimas.

- Precios relativos



A pesar de la dinámica creciente de la inflación, el evidente desajuste de precios relativos señala la necesidad de una corrección adicional futura, expectativa que se refleja, por ejemplo, en la brecha con las cotizaciones no oficiales del dólar. La demora en la acción sólo agrava la magnitud del problema: el tipo de cambio real multilateral registra una apreciación de 25% desde 2019 y las brechas entre el dólar oficial y los dólares alternativos hoy fluctúa en torno a 100%, pero llegó a 150% aproximadamente en distintos momentos de mayor stress. Al retraso del dólar oficial se suma el de las tarifas de los servicios públicos que, entre otros efectos muy negativos como su inequidad regional, está ocasionando nuevamente una cuenta impagable para el Tesoro. Nuestras estimaciones señalan que a fines de año los subsidios económicos alcanzarán US\$14.800 millones (2,7% del PIB), revirtiendo gran parte del ahorro logrado desde 2015, en el marco del proceso de normalización tarifaria llevado adelante hasta 2019. Además del deterioro fiscal, las cuentas externas también sufrieron y de un balance comercial energético equilibrado en 2019, el año pasado se registró un déficit de US\$4.471 millones, virtualmente el mismo que en 2015. En realidad, la falta de un adecuado régimen regulatorio, cuya expresión más palpable a corto plazo es el atraso tarifario, no sólo tiene un creciente impacto macroeconómico (fiscal, externo y distributivo), con un deterioro progresivo en la prestación de los servicios que ya son palpables, como lo exhibieron los cortes de luz en el área metropolitana de Buenos Aires durante marzo. Esta errónea estrategia sectorial no está focalizada sólo sobre la energía y el transporte, sino que se ha extendido a otros rubros, como el de la salud y el de las comunicaciones, entre otros. A corto plazo, estas intervenciones pueden otorgar algún resultado pírrico, pero a mediano y largo alcance, estas acciones garantizan un deterioro profundo de los servicios públicos.

Finalmente, tampoco hay que perder de vista que la política de comercio exterior del gobierno y las crecientes restricciones al normal funcionamiento del mercado de cambios, operan como una barrera muy efectiva a la competencia externa, otorgándole a algunos sectores un mayor poder de mercado que, en definitiva, impulsa un aumento continuo del precio relativo de estos bienes.

- Régimen cambiario y de comercio exterior

El mercado cambiario funciona cada vez con mayores y complejas trabas y regulaciones. La escasez de dólares es por los errores y la falta de confianza que genera la política oficial. Por ejemplo, al tiempo que se sostenía la necesidad de expandir las exportaciones, se cerraron las ventas externas de carne. Sin embargo, la decisión sobre las carnes contrasta con la solución ofrecida a otras actividades para las cuales, para promover la inversión y las exportaciones, se conceden excepciones al régimen cambiario. Esta es otra característica de una gran cantidad de medidas de promoción económica decididas por el gobierno: otorgar excepciones o beneficios tributarios y cambiarios a empresas o sectores. Esta metodología equivale al reconocimiento explícito de que el funcionamiento general del sistema cambiario y tributario constituye un obstáculo para la producción: el apoyo oficial significa, precisamente, conceder excepciones a la regla general.

- La inserción internacional de Argentina

Argentina lleva adelante una política comercial caótica y hoy es vista como un país que adopta medidas comerciales, cambiarias y restricciones a las exportaciones que resultan

perjudiciales para la integración regional y global. Así, los otros países del Mercosur quieren avanzar a velocidades diferentes y esto es contraproducente para el fortalecimiento del bloque. Éste es el argumento que utilizó el gobierno en abril de 2020 cuando propuso abandonar la mesa de las negociaciones externas del Mercosur. La posterior marcha atrás de esa equivocada decisión ha tenido costos en la vinculación con los otros miembros, y, en parte, subyace a la crisis actual. Otro ejemplo de los signos confusos que ofrece Argentina sobre su inserción internacional es que el interés de mantener y ampliar el apoyo financiero multilateral no es acompañado por esfuerzos equivalentes en la política comercial, especialmente con relación a sus socios más importantes. A su vez, las decisiones de política internacional, especialmente las referidas a la región, tampoco parecen compatibles con aquellos objetivos.

- Una presión tributaria asfixiante con un gasto público insostenible

Argentina hoy exhibe no sólo una presión tributaria récord, sino también una estructura que penaliza la producción, las exportaciones y la generación de empleo. Puntualmente, entre 2004 y 2015 la presión tributaria pasó de 24,3% a 31,5% del PIB, respectivamente; este incremento no fue producto de la reducción de la evasión, sino del aumento de las alícuotas (por ejemplo, sobre Derechos de exportación, Ingresos Brutos y Bienes personales) y de la estatización de las AFJP. La creciente presión tributaria que hace virtualmente inviable algunas actividades, particularmente para las PyMES, no ha sido suficiente para poder cubrir el aún más importante incremento del gasto. Desde 2007 se registró un insostenible crecimiento que virtualmente duplicó el gasto en los últimos quince años que es inefinanciable por la estructura tributaria actual, lo que genera que el

desequilibrio fiscal se financia con deuda pública y/o con la asistencia monetaria del Banco Central, desembocando en las recurrentes crisis de deuda y la creciente inflación. Además, 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) y, en muchos casos, 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 exhiben un deterioro significativo.

El deterioro fiscal fue tan importante que este es el Gobierno que más aumentó la deuda pública del Tesoro que ya creció US\$81.000 millones desde fines de 2019 (US\$27.000 millones anuales). Más aún, estos registros inéditos no incluyen la deuda que seguramente habrá que afrontar debido a los recientes fallos judiciales en EE. UU. y en Reino Unido, relativos a estatización de YPF de 2012 y al “cupón atado al PIB” por la adulteración de los datos de actividad del INDEC. Además, una porción significativa del déficit se cubrió (y se sigue atendiendo) con la asistencia monetaria del BCRA quien, al mismo tiempo, emite su propia deuda para limitar el impacto inflacionario. Así, las Leliq, que es la deuda del Banco Central, se multiplicaron por 15 y hoy suman \$15,1 billones o aproximadamente US\$61.000 millones (más de 12% del PIB). Es más, los intereses que mensualmente debe pagar el BCRA se están convirtiendo, al igual que la inflación reprimida, en una carga cada vez más difícil de sostener. En efecto, en 2022 se pagaron de intereses por los pasivos del BCRA \$3,4 billones, lo que representó 4,1%, nivel similar al déficit del Tesoro.

b- Orientación programática y propuestas específicas

La política económica exhibe marcadas y crecientes inconsistencias que están resultando en una creciente inflación, caída de la actividad y el deterioro sistemático de las condiciones sociales cuyo emergente más claro es el aumento de la pobreza a niveles récord. Como explicamos anteriormente, este desempeño no debe sorprender ya que es el resultado natural de la configuración macroeconómica actual: vulnerabilidad fiscal, necesidad de corrección de precios relativos y tensiones cambiarias, entre otros.

Resulta claro entonces que el “programa económico” se encuentra completamente desarticulado y requiere una profunda revisión. Para estabilizar la economía y bajar la inflación se necesita un plan claro, preciso y consistente, no siendo recomendable tomar atajos, ni adoptar falsas soluciones mágicas, como la dolarización, la convertibilidad o un cambio de moneda.

En realidad, el plan de estabilización deberá, necesariamente, incluir:

1. Equilibrio fiscal: se debe focalizar en la provisión de los bienes y servicios esenciales y sus actividades deben financiarse con una estructura tributaria que sea más baja, más progresiva y que fomente la producción, las exportaciones y la generación de empleo. Sin financiamiento voluntario y sin posibilidades de subir impuestos, se deberá “trabajar” sobre gastos y exenciones impositivas políticamente muy sensibles, minimizando los privilegios sectoriales.
2. Política monetaria: una situación fiscal ordenada permitirá eliminar el financiamiento monetario del déficit, fortaleciendo la solvencia del Banco Central

que se podrá concentrar en la lucha contra la inflación y en la estabilidad e inclusión financiera. La mejora en la solvencia de BCRA también permitirá reducir las Leliqs y los otros pasivos remunerados. Este proceso debe ser complementado con una política de ingresos que permita coordinar las expectativas.

3. Normalización de precios relativos: es necesario encarar un proceso de readecuación tarifaria que corrija las inequidades, reduzca su impacto negativo sobre las finanzas públicas y las cuentas externas, al tiempo que refleje el costo real de los servicios y cuide el ingreso de los argentinos. La minimización de los impactos de este proceso sobre los sectores de menores ingresos y la clase media se debe hacer utilizando la tarifa social y no los subsidios a la oferta.

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 de los programas de estabilización. El control de los equilibrios macroeconómicos debe ser acompañado por definiciones muy categóricas que posibiliten una reorientación de la estructura productiva, tal y como lo vienen trabajando las comisiones económicas y productivas de la Fundación Alem. Estas definiciones son necesarias para acrecentar la confianza y el horizonte a decisiones económicas, facilitando a su vez la sostenibilidad y credibilidad del proceso de estabilización. Además, la ampliación del horizonte y la mejora de la confianza son dos elementos clave para un cambio de expectativas y, por esta vía, poner una nota positiva que permita combatir el desánimo económico y social resultantes de una crisis muy dura y prolongada.

Las medidas que contribuyen a un cambio de régimen incluyen:

1. Una reforma tributaria y fiscal que fomente la inversión y el empleo privado, reduciendo 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. Otro aspecto fundamental es mejorar la administración tributaria, dando 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 ya que, también, esta es una de las mayores muestras de falta de solidaridad. También, es necesaria una revisión del federalismo fiscal, con el objetivo de corregir los problemas del sistema actual (inequidades regionales), mejorando los incentivos y clarificando las responsabilidades jurisdiccionales sobre ingresos y gastos.
2. Una reforma previsional que genere mayor equidad y garantice la sostenibilidad del sistema, pero sin descuidar la cobertura sobre la población beneficiaria. Para lograrlo es necesario, entre otros aspectos, ampliar el empleo privado formal y "de calidad", actualizando y adecuando las regulaciones a las nuevas formas laborales. También, para potenciar la generación de empleo es crucial minimizar y contener los riesgos legales para empleadores y empleados.
3. Una política comercial que recupere la previsibilidad y coherencia que ha perdido Argentina en el escenario mundial y que, principalmente, impulse la necesaria inserción comercial de nuestra producción, revitalizando las relaciones con los países del Mercosur, pero que al mismo tiempo potencie los otros bloques, regiones y países que

ofrecen múltiples y crecientes oportunidades para Argentina. En esta agenda, la finalización del proceso de aprobación del acuerdo Unión Europea-Mercosur y de acceso a la OCDE son dos objetivos clave.

4. Finalmente, también será crítico implementar una agenda transversal de transparencia, simplificación y desburocratización administrativa, más allá de las políticas de adecuación regulatoria que se aplican a nivel sectorial. Esta agenda implica una relación más directa, rápida y amigable con la ciudadanía, una mejora de la propia gestión administrativa interna de los organismos públicos. La simplificación y desburocratización implican un fuerte impulso a la transformación digital del Estado, un campo en el que los gobiernos de JxC a nivel provincial y nacional han hecho muy importantes avances. La implementación de la gestión documental electrónica (GDE), de la plataforma de trámites a distancia (TAD), de la plataforma de compras digitales o de la aplicación “Mi Argentina”, entre otros, son ejemplos de un amplio proceso de incorporación de la dimensión digital a la administración. En este sentido, el próximo gobierno tiene que retomar el impulso de nuestra gestión previa y avanzar en la mejora de la transparencia, la consolidación del gobierno digital y la simplificación administrativa.



## 2- Desarrollo Productivo

Argentina tiene un gran potencial productivo en todo su territorio. Algunos más y otros menos desarrollados, pero todos con muchas posibilidades de impulso y crecimiento, de inserción internacional y de posibilidades de creación de riqueza.

La parte central de la arquitectura de una nueva era de prosperidad para la Argentina está compuesta por la inversión productiva, el desarrollo del potencial de las producciones y las regiones, la innovación y la inserción de nuestros productos y servicios en cadenas globales de valor.

En el futuro inmediato Argentina puede construir una nueva realidad económica, que revierta la decadencia y que se afirme a partir del crecimiento económico y una macroeconomía saneada.

Vamos a impulsar fuertemente y facilitar la creación de nuevas empresas. Argentina necesita muchas más empresas y requiere de una sociedad que premie simbólicamente la iniciativa de creación de nuevos emprendimientos y nuevos empleos. Hace falta que el entramado de conocimiento e innovación esté fuertemente ligado a la creación de nuevas firmas y al aumento de la productividad de las cadenas productivas.

En las últimas décadas, el sistema productivo y las economías regionales de nuestro país han reaccionado de manera defensiva a esquemas macroeconómicos y de precios relativos que llevaron a pérdidas considerables en términos de bienestar.

Algunas muestras de este sendero se observan en los bajos ratios de inversión, en el debilitamiento de la base productiva en términos de cantidad de firmas y calidad de la oferta, el desmembramiento de encadenamientos y de sistemas de innovación, la

persistencia de rigideces tecnológicas y la virtual desaparición de planteles de alta calificación. Asimismo, se advierte una marcada dualidad en el segmento empresarial con firmas de elevada fortaleza competitiva. Una gran mayoría de ellas están relegadas en cuanto a sus posibilidades de participar de un mercado integrado.

Los años noventa y las primeras décadas de los 2000 no derivaron en cambios significativos en los coeficientes de empleo ni en los requerimientos de insumos y componentes importados. El país y sus regiones no han avanzado en procesos de sustitución en intermedios y finales. No se han dado cambios importantes en la composición de la producción ni de la oferta exportable y, salvo excepciones, no se ha alterado la débil conducta innovadora de las firmas.

Este sendero de descapitalización relativo en prácticamente todas las áreas da cuenta de las razones de la primarización de las exportaciones argentinas, una caída relativa del comercio intrarregional en el MERCOSUR y, por ende, un menor componente industrial.

Tras la crisis de 2001, sólo por un breve período de tiempo y con un costo social considerable, nuestro país logró superávits externo y fiscal, así como revertir la estructural formación de activos externos sin sobresaltos cambiarios. Sin embargo, ni la propicia coyuntura macroeconómica, ni la evolución favorable de los términos del intercambio, ni la creciente productividad del sector agroindustrial lograron cambiar de manera crítica las bases para garantizar la competitividad.

Hoy la Argentina es una economía de baja productividad que enfrenta el desafío de resolver conflictos derivados de la puja distributiva por la alta inflación y el estancamiento crónico. Sin embargo, la sociedad no comparte un diagnóstico claro y conclusivo sobre el potencial económico de cada territorio del país y sobre cómo hacerlo realidad y, por ende, no se

observa un consenso generalizado sobre las políticas que llevarán a la creación y la distribución de riqueza para la resolución de los problemas sociales estructurales.

a- Estabilidad macroeconómica y alivio fiscal: hacia la recuperación de la rentabilidad de los proyectos productivos

La volatilidad macroeconómica, coronada durante los últimos años por un régimen de alta inflación, afecta el desarrollo productivo por varias vías ya que no permite programar a largo plazo afectando los niveles de inversión.

Pronosticar la rentabilidad futura de una empresa en la Argentina y, por ende, su valor actual se ha convertido en una tarea sumamente difícil. Hoy en Argentina sólo invierten quienes están en mejores condiciones de estimar y asumir riesgo, mientras se desincentiva la innovación y se resiente la formación de una cultura exportadora.

La generación de empleo formal y bien remunerado depende de la articulación de políticas que converjan hacia la estabilidad macroeconómica y el cambio estructural de la base productiva argentina.

El proceso virtuoso de invertir para producir, ganar dinero, y reinvertir esa ganancia para crecer y tomar más empleos encuentra sus límites históricos. Si bien el empleo se recuperó a medida que se alejaba el pico de la pandemia, también creció paralelamente la pobreza entre los ocupados rozando el 40%. Se observa una fragilidad muy significativa en el empleo, ya que al mercado laboral se suman muchos monotributistas. El nivel de ingresos del asalariado registrado privado está por debajo de la evolución de la inflación.

Nuestro país requiere políticas activas y coordinadas en todos los planos, que le devuelvan la rentabilidad a los sectores productivos por encima del riesgo sistémico asociado, de

manera tal de que puedan desarrollarse para apalancar la transformación económica. No se trata de una “lluvia de inversiones”, sino de inversiones que “brotan” de cada territorio cuando las reglas de juego son claras y sostenibles en el tiempo, y cuando los liderazgos hacen recuperar en las sociedades locales el sentido del esfuerzo y el progreso.

Las economías regionales direccionadas de manera adecuada representan una gran oportunidad para avanzar hacia un país integrado y moderno. Argentina puede evitar caer de manera recurrente en crisis macroeconómicas si se fortalecen las estructuras productivas de las provincias.

#### b- Hacia el desarrollo productivo regional e integral

El país necesita una política productiva con escala territorial basada en la inversión, la innovación, las cadenas de valor y las economías regionales. Las nuevas tecnologías y la hiperconectividad están planteando importantes oportunidades y retos a la economía mundial. La Cuarta Revolución Industrial, basada en la introducción de las tecnologías digitales al plano productivo, comercial y de gestión, permite que dispositivos y sistemas colaboren entre ellos, llevando a una necesaria renovación de productos, procesos y modelos de negocios.

El país no está ajeno a esta realidad y una adecuada comprensión de estos fenómenos habilita a la formulación de políticas acordes para enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades que plantea la digitalización de la sociedad y de los procesos productivos.

Los cambios son globales, los impactos son locales. En el plano territorial es cada vez más importante el diseño de políticas públicas dirigidas a estimular los recursos locales de manera sustentable con el objetivo de reimpulsar senderos basados en las potencialidades

de las economías regionales. Aquello que cada territorio venía haciendo de manera más o menos regular y lo llevaba a insertarse en el mundo con mayor o menor éxito, puede estar agotado frente a los cambios tecnológicos.

Se destaca la necesidad de adoptar un carácter sistémico para el desarrollo empresarial que supone el crecimiento conjunto de las empresas en sistemas productivos regionales, logrando que éstas se enfoquen en los tipos de vinculación empresarial y en la extensión de los encadenamientos productivos que permitan aumentar la competitividad del conjunto.

En el plano internacional, la integración productiva comercial es el camino hacia un desarrollo sostenido. Los mercados externos son la vía para multiplicar la demanda de los productos nacionales, ganar escala, incrementar la productividad, generar nuevas fuentes de ingreso sostenibles y promover el cambio tecnológico. Favorecer las condiciones de acceso a los mercados externos es prioritario.

Otra tendencia que se destaca está dada por la transformación digital y la transformación verde que están en el horizonte de las grandes economías del mundo. A nivel de las empresas y autónomos, resulta vital avanzar en la digitalización de sus emprendimientos de manera de migrar sus acciones, operaciones, trámites y procesos del ámbito físico al ámbito digital. Es una actualización fundamental. Pero no sólo se trata de implementar herramientas tecnológicas con el propósito de optimizar la eficiencia, sino por el contrario, emplear a la tecnología en el rediseño del modelo de negocios. Es decir, hacer una actualización completa de la cultura empresarial.

c- El resurgimiento de las políticas productivistas

El regreso de las políticas productivistas al centro del escenario ha sido una de las principales respuestas del mundo desarrollado ante un contexto global en rápida transformación. Desde la crisis financiera de 2008, los gobiernos de las principales economías del mundo han puesto en marcha estrategias y políticas activas para promover la actividad manufacturera y de otros sectores estratégicos, como los aspectos ambientales y la economía digital.

Aunque las políticas industriales nunca han dejado de existir, varios factores han contribuido a su resurgimiento en las últimas décadas, así como a su legitimación como parte importante de la política pública. En primer lugar, el fracaso de las políticas de no intervención a la hora de generar el crecimiento económico y los puestos de trabajo cada vez más demandados por la ciudadanía. En segundo lugar, la preocupación por la desindustrialización y los nuevos modelos de competencia global, esta última intensificada por la irrupción de China como fábrica manufacturera del mundo. En tercer lugar, tal como se ha mencionado, los retos asociados con las nuevas tecnologías digitales y la automatización, que exigen inversiones destinadas al desarrollo de capacidades y han desatado una carrera por el dominio tecnológico. En cuarto lugar, los problemas relativos al cambio climático y sus efectos, que añaden presión a los gobiernos para brindar respuestas ágiles y eficaces. Por último, la pandemia y los conflictos comerciales, exacerbados por la invasión de la Federación de Rusia a Ucrania, 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 desarrollo local.

d- Políticas orientadas a las micro y pequeñas empresas (MyPEs)

Es fundamental implementar cambios profundos en las políticas orientadas al segmento MyPE que permitan recrear condiciones de competitividad, promocionando la productividad de los emprendimientos y pequeñas empresas para la generación de empleo y la formalización de trabajadores.

Las acciones de política pública en favor de las MyPE se justifican ante la presencia de fallas de mercado, como costos de transacción y de información que obstaculizan el desarrollo de este tipo de organizaciones.

El 85% del trabajo informal en la Argentina se encuentra en MyPEs. Constituye, por lo tanto, una imperiosa necesidad atender dicho segmento especialmente con el objetivo de generar empleos productivos, formales, sustentables y bien remunerados. El fortalecimiento de emprendimientos y empresas pequeñas debería generar la incorporación de una parte importante de trabajadores de baja productividad, bajo desarrollo organizativo y, por ende, con muy bajos ingresos. Sin embargo, dicho fortalecimiento será más exitoso si también se plantea desde la perspectiva de una integración al accionar de grandes empresas con MyPEs como parte de encadenamientos robustecidos. La competitividad es sistémica, es decir, en el mundo compiten sistemas de producción, no emprendimientos o acciones productivas aisladas.

Es función del Estado propender a su fortalecimiento, desarrollo y crecimiento hacia formas de organización más complejas, otorgando estabilidad de reglas a largo plazo y condiciones para su desarrollo material con un marcado componente humano. Es, por todo lo expuesto, una cuestión estratégica.

Las experiencias exitosas de promoción del segmento MyPE y de medianas empresas muestran que:

- Los programas deben contar con el apoyo de una fuerte estructura institucional dentro del Estado, capaz de dotar a las empresas de seguridad y confianza, así como de organizarse a través de planes a largo plazo protegidos de tensiones económicas y políticas;
- Los programas deben ser accesibles a través de mecanismos automáticos, capaces de alcanzar a la mayoría de las empresas y de identificar al mismo tiempo a las empresas con mayores oportunidades de crecimiento;
- Los programas deben evitar la extrema diversificación y fragmentación de los esfuerzos públicos, centrarse específicamente en el tipo de desafíos a resolver sobre la base de los problemas de las empresas y contar con fondos suficientes para el alcance de sus objetivos.

La debilidad de las MyPE en la Argentina no debe confundirse con el fenómeno de la amplitud de las microempresas. Es precisamente la debilidad de la estructura productiva del país (con baja presencia empresarial y de empresas medianas) lo que explica la amplia presencia de cuentapropistas, microempresas, empresas pequeñas que no logran dar el salto.

El foco está puesto en el acceso al crédito, a la tecnología y a nuevos mercados y negocios, aspectos que sólo pueden abordarse por la acción de este tipo de empresas o de mecanismos de coordinación que las asistan. La remoción de obstáculos regulatorios que inhiben el crecimiento de las PyME debe plantearse desde una perspectiva sistémica.



En síntesis, las MyPE en nuestro país deben ser objeto de una política diferenciada que resalte el propósito de incrementar el tamaño medio de los emprendimientos, su productividad y la generación de empleo formal de calidad.

En este sentido, se proponen las siguientes acciones:

La creación de la Agencia de Fomento de Micro y Pequeñas Empresas (MyPE) como órgano descentralizado, con autarquía operativa y financiera, en el ámbito del Ministerio de Economía de la Nación, busca simplificar, potenciar y federalizar los recursos, programas y políticas vigentes de apoyo a las micro y pequeñas empresas.

Los lineamientos que guían la actuación de la Agencia MyPE se basan en: un cambio disruptivo en la permeabilidad de programas de apoyo sin acrecentar el gasto público y pensar en términos de eficiencia; la mejora de la institucionalidad para la asignación de recursos financieros destinados al desarrollo de micro y pequeñas empresas; la descentralización siguiendo modelos como los de la Small Business Administration (SBA) de los Estados Unidos, el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) o la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile con acuerdos duraderos y legitimados con provincias y con el sector privado, metas concretas, presupuestos realistas y rendición de cuentas; una activa participación del sector privado en la determinación de objetivos y resultados; un esfuerzo compartido entre niveles de gobierno y sector privado; la recreación de condiciones de mercado orientado a la creación y la capitalización de empresas; la articulación con el resto de la normativa y las áreas de gobierno orientadas a lo productivo.

Ello implica la necesidad de un sistema de información útil y orientado a resultados, así como acuerdos institucionales para superar acciones individuales y descoordinadas, mediante la interacción de actores públicos y privados. Se destaca, asimismo, el rol que puedan tener los distritos productivos como entidades centralizadoras de empresas sujetos de acciones políticas, siguiendo esquemas de gobernanza al estilo de los distritos italianos o de los arranjos productivos locais de Brasil.

El Presupuesto Nacional 2023 plantea un total de recursos destinados a política productiva del orden de los \$ 150.000 millones, distribuidos en un conjunto de programas de efectividad y ejecución variable, siendo los Fondos Nacionales de Desarrollo Productivo (FONDEP) y el Fondo de Garantías Argentino (FOGAR) los que mayores recursos comprenden. En cuanto al nivel de ejecución, durante 2022 el 77,5% de los recursos destinados al FONDEP fueron ejecutados mientras que el sólo el 62,5% de los recursos del FOGAR fueron utilizados. Por su parte el Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprendedor (FONDCE) fueron aplicados en casi su totalidad (96,8%). Hacen falta mayores recursos y de aplicación más efectiva. En términos relativos, en los primeros dos meses de 2023 se giraron a las partidas sociales más de \$185.000 millones. Una mayor dotación de recursos destinado a lo que verdaderamente resolvería el problema de la informalidad y la pobreza en la Argentina es una cuestión estratégica.

Los lineamientos de la Agencia MyPE serán:

- Acceso al capital (financiamiento de empresas). Coordinación y articulación de financiamiento para el segmento desde microcréditos para las más pequeñas, créditos y capital de inversión privado (capital de riesgo).

- Desarrollo empresarial (educación, información, ayuda técnica y capacitación). Asesoramiento gratuito individual cara a cara y a través de Internet para las pequeñas empresas, y capacitación a bajo costo para los empresarios incipientes y pequeñas empresas establecidas en todos los territorios del país.

Para el cumplimiento de los objetivos señalados, la Agencia MyPE se basará en una red de agencias descentralizadas en asociaciones público-privadas en todo el ámbito federal.

### **Fondos para el Desarrollo Económico Territorial (FODET)**

Es amplio el desconocimiento de los directivos de las empresas en la Argentina en relación a los instrumentos para el financiamiento de diferentes aspectos de la firma (herramientas de corto y largo plazo) que han surgido en los últimos años. Esta situación pone de relieve la importancia de desarrollar los canales para el financiamiento de la inversión y de la actividad corriente empresarial.

Se propone constituir un marco normativo nacional para la creación de fideicomisos regionales y sectoriales destinados al financiamiento de la actividad productiva local denominados Fondos para el Desarrollo Económico Territorial (FODET). Administrados por la Agencia MyPE, los FODET serán fondos afectados, destinados a proyectos productivos territoriales, que pueden tener diversas fuentes de fondeo y condiciones de gobernanza.

Los FODET contarán con aportes propios de origen local, así como financiamiento de origen provincial y nacional a través de las instituciones financieras que lleven a una

adecuada gobernanza multinivel. Su objetivo principal debería orientarse al apalancamiento de emprendimientos.

Las normativas ad hoc encabezadas a nivel provincial, con la integración de multiplicidad de actores territoriales que podrán evaluar y participar en el otorgamiento municipal del apoyo financiero.

Los FODET preverán distintas formas de asistencias: Asignaciones No Reintegrables para el segmento emprendedor y Asignaciones Reintegrables con Modalidad de Fondo Rotatorio Promocional, garantizando la sustentabilidad de cada FODET.

Se propone a los FODET como mecanismos autónomos de restricciones políticas, económicas y financieras con fondos afectados a proyectos productivos, pero con metas claras y rendición de cuentas. "Matching funds" con aportes de origen provincial y nacional a través de las instituciones financieras: capilaridad en la asignación del financiamiento.

### **Esquema tributario para empresas en transición y propuesta para la formalización de MyPEs**

Un gran déficit de la economía argentina es la creación de empleo, lo que está asociado a dos problemáticas empresarias. Por un lado, la economía no genera incentivos a la creación de empresas (a excepción de aquellos sectores que tienen alguna ventaja natural: energía, campo). Por otro lado, el sistema tributario muchas veces genera "enanismo fiscal" es decir, poco incentivo a que las empresas crezcan, para evitar el salto de categorías tributarias más gravosas para su actividad.

Es claro que el diseño de una política macroeconómica sustentable es prioritario para cualquier plan de creación de empresas y empleo, pero dentro de ese plan, el sistema

impositivo es clave, tanto para acompañar y no coartar el desarrollo empresarial, pero a la vez también es fundamental para generar los recursos fiscales para sostener el funcionamiento del Estado y asistir a los sectores necesitados.

Es importante destacar que la generación de empleo no depende sólo del esquema impositivo aplicado a las empresas, sino mucho más a las leyes que rigen las relaciones laborales y los impuestos al trabajo.

Con todo, es más propicio diseñar un esquema impositivo que de tratamiento especial a las empresas que estén transitando sus primeros años, o que estén atravesando una etapa de crecimiento sólido, en lugar de mantener escalas fijas por tamaño, toda vez que esas estructuras han probado generar desincentivos al crecimiento.

Se deberían distinguir tres momentos de la empresa: nacimiento, desarrollo y consolidación. En cada etapa las necesidades financieras son diferentes y el acompañamiento desde el sistema tributario puede ser muy importante para lograr que cada vez más empresas atraviesen ese ciclo de forma exitosa.

Cada una de esas etapas estaría asociada a un esquema tributario:

1. Nacimiento -> régimen simplificado
2. Desarrollo -> régimen de transición fiscal
3. Consolidación -> régimen general

En los dos primeros estadios se deben definir parámetros técnicos y temporales fijos, que combinen tanto la asistencia financiera, al tiempo que no desincentiven el crecimiento empresarial.

Por esta razón, y dada la necesidad de creación de empresas y por esa vía, empleo registrado de calidad, no se considera apropiado segmentar por tamaño de empresas, como ya se enunció precedentemente.

Propuesta para la formalización de MyPEs. Modelo de Microempendedor Individual. La capacidad emprendedora de la Argentina puede verse amplificada si se resuelve la situación fiscal / informal de autoempleados y autónomos. Ello implica evaluar una nueva categoría de emprendimiento formal para trabajadores autónomos cuyo ingreso bruto anual no exceda los USD 30 mil. Los emprendimientos pueden contratar hasta un empleado con los siguientes beneficios: a. Simplificación de las obligaciones legales, b. Acceso a Productos Bancarios, c. Acceso a Capacitación, d. Cobertura Social.

#### e- Internacionalización e integración productiva

La integración productiva y comercial es el camino hacia un desarrollo sostenido. Los mercados externos son la vía para multiplicar la demanda de bienes y servicios nacionales, ganar escala, incrementar la productividad, generar nuevas fuentes de ingreso sostenible de divisas y promover el cambio tecnológico trabajando en dos ejes: a) Acceso a mercados, negociaciones internacionales y reducción de costos logísticos; b) Facilitación del comercio, para reducir los costos burocráticos ocultos y permitir el fácil acceso a los regímenes de promoción, devolución de impuestos, entre otros.

En este marco, es fundamental potenciar el rol de la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI). Su labor ha resultado importante, aunque no suficiente, para acompañar a las empresas en el camino exportador con diversos programas y políticas, resolviendo las problemáticas específicas tanto de las empresas que tienen

experiencia exportadora como de aquellas que se inician en este desafío. La AAICI también articulará esfuerzos que realizan otras agencias del Estado en la misma dirección, como la actividad de las embajadas argentinas en el exterior.

Se plantea asimismo la conveniencia de establecer un nuevo marco regulatorio para las Zonas Económicas Especiales (ZEE), como infraestructuras en áreas específicas dentro de un país con condiciones fiscales e incentivos regulatorios. Cuentan con legislación comercial, industrial y empresarial particular para responder a sus objetivos de promover la industrialización, las actividades emprendedoras, la producción de bienes o servicios con orientación exportadora, la modernización tecnológica, así como atraer y facilitar inversión extranjera.

### **Esquema simplificado de promoción de inversiones**

Objetivo. Generar valor agregado, fomentar el empleo de calidad, facilitar el desarrollo de cadenas de valor con participación de MyPEs y aumentar las exportaciones de las empresas del segmento.

### **Redefinición de los parámetros de clasificación de empresas según su tamaño mediante criterios uniformes de actualización.**

- En el marco de la normativa sobre gestión de la información de datos personales, se actualizará y ampliará el acceso a registros de empresas para contar con un sistema actualizado de información

sobre la composición y características de diferentes actividades y cadenas de valor.

- Se pretende registrar, digitalizar y resguardar la información sobre las empresas para que puedan acreditar su actividad de pertenencia, clasificación por rango empresarial, pertenencia a distritos productivos, entre otras.
- Simplificación laboral e impositiva. Se prevé otorgar bonos de crédito fiscal para el pago de impuestos nacionales (contribuciones patronales y ganancias sobre las inversiones productivas). A mediano plazo se apunta a la cuenta tributaria unificada.
- Libre acceso al mercado de cambios para transacciones en incremento de la capacidad productiva, innovación de procesos y productos, capacitación de plantales de personal. Eliminación de restricciones para las operaciones de importación y exportación, y alícuota del 0% de derechos de exportación.
- Estabilidad fiscal. Las empresas que adhieran al esquema de promoción de inversiones no podrán ver incrementada su carga tributaria total, considerada en forma separada en cada jurisdicción determinada, en los ámbitos nacional, provinciales y municipales, siempre y cuando las provincias adhieran al esquema de promoción de inversiones.

**FODET para infraestructuras/bienes públicos comunes.** Parte de los FODET tendrán afectación específica para el financiamiento de las inversiones en bienes públicos



regionales o infraestructuras comunes que den sustento a la competitividad de las empresas: conectividad, centros tecnológicos, áreas logísticas, entre otros.

- Financiamiento de inversiones. Las empresas que adhieran al esquema de promoción de inversiones gozarán de acceso a garantías para financiamiento destinado a inversiones en actividades productivas.

#### f- Sectores clave para el desarrollo productivo federal

La competitividad se encuentra habitualmente asociada a los factores culturales y los patrones de organización política, jurídica y económica que sirven de sustento a la capacidad estratégica. Hoy día resulta de vital importancia el rol de las instituciones en la provisión de infraestructura física, educativa y tecnológica.

Nuestro país cuenta con la oportunidad de asumir decisiones que lleven a trascender la oferta tradicional de bienes y servicios, definiendo su perfil competitivo de manera sistémica y federal. El fomento de sectores productivos clave para que dicho proceso tome forma requiere de dinámicas de interacción, mediante redes interempresariales (ampliación de las cadenas de valor y aumento de la competitividad) y socio-institucionales (creación de entorno), cooperación entre instituciones (gobierno relacional), concertación social (governabilidad) e inclusión en redes externas (integración en el espacio de las redes).

La consolidación de dichos sectores aportará inversiones, innovación y empleo en todas las regiones del país, pero también servirá para resolver cuestiones históricas tales como la falta de divisas, el equilibrio regional y el acercamiento a la frontera tecnológica global.

De esta manera, se propone fomentar con especial énfasis a los siguientes sectores: Agroindustria; Hidrocarburos; Minería; Energías Renovables y Economía Verde; Turismo; Economía del conocimiento; Industria con especial foco en la transición digital y sustentable.

Se pretende atraer inversiones, fomentar el crecimiento económico con arraigo y el ingreso de divisas para superar las restricciones de balanza de pagos. Fortaleciendo a la vez el crecimiento de las economías regionales insertos en el mundo y en la agenda ambiental y tecnológica.

En documentos aparte se desarrollan las políticas de fomento a cada una de los sectores estratégicos definidos.

### 3- Políticas sociales

La pobreza en Argentina es una problemática grave y persistente. En los últimos 35 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 alcanza 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 a cargo niños, niñas y adolescentes (NNyA).

Esos datos generales de pobreza conllevan fenómenos adicionales preocupantes:

Según un informe reciente de UNICEF, dos de cada tres niñas y niños de Argentina (66 %) son pobres por ingresos o están privados de derechos básicos, como el acceso a la educación, 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 la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

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 de ingresos. Ellas y sus hijos constituyen uno de los núcleos más duros de la pobreza.

El trabajo ya no alcanza para salir de la pobreza, siendo que una de cada cuatro personas trabajadoras es pobre. Esta última realidad es especialmente pronunciada para los trabajadores informales, entre quienes alcanza al 42 %, aunque también afecta al 15 % de los trabajadores formalizados.

Asimismo, a partir de la actualización del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) que se hizo en 2022, se confirmó la existencia de 5.687 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 se caracterizan por carecer de acceso al menos a dos de los tres servicios básicos (red de agua potable, red cloacal y red de energía eléctrica con medidor domiciliario); y 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.

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. En relación a la situación laboral, un 49 % de la población mayor a 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);<sup>1</sup> mientras que un 18 % realiza tareas de cuidado en el hogar, no remuneradas. Finalmente, en relación al total de la población hay un 8 % que se declara desocupado y un 6 % podría clasificarse como “NINI” (ni trabaja ni estudia).

Todo lo anterior evidencia el nivel estructural de la cuestión de la pobreza en Argentina y la falta de oportunidades que sufren las personas con menos ingresos. Partiendo de este diagnóstico, coincidimos en construir consensos con los equipos de las cuatro fundaciones de Juntos por el Cambio sobre política social, porque creemos que esta coalición es la herramienta con mayor potencial para transformar la realidad.

---

<sup>1</sup>. Actividades que se caracterizan por ser de baja escala, capitalización y productividad; que tienen a la fuerza de trabajo como su principal activo; que son mayormente informales, tanto individual como asociativa y tiene también mayor vulnerabilidad a los shocks.

En general, los gobiernos han buscado dar respuestas a esta problemática a través de la aplicación de políticas sociales, con una inversión pública creciente, las que no han logrado transformar la realidad. El modelo actual se caracteriza por su discrecionalidad, intermediación, clientelismo y falta de transparencia 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 la perpetuación de la pobreza.

Está claro que el modelo actual de política social está agotado, producto de un gobierno que ha concebido como única alternativa a las crisis un sinfín de parches que ya no contienen. Para cambiar la 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 también sabemos que con eso sólo 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 transferencia de recursos. 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, moderna y creativa. Tiene que generar oportunidades para toda la sociedad que promuevan un modelo de inclusión más sostenible y productivo.

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 el acceso efectivo a una educación de calidad.

#### a- Postulados para una nueva política social

Las propuestas esbozadas en este documento están guiadas por postulados que deben regir la formulación e implementación de las políticas sociales:

- El Estado debe volver a tomar la dirección de la política social de manera directa. Sin intermediación politizada, terminando el clientelismo político, evitando estigmatizar y al servicio del desarrollo integral de cada persona.
- La mejor política social es el trabajo. Necesitamos tanto una macroeconomía estable como herramientas concretas que permitan mejorar la empleabilidad y la generación de ingresos, formalizar el trabajo de los sectores vulnerables y dar lugar a la articulación real entre el sector público y privado.
- 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.
- Los programas sociales deben ser efectivos. Los planes sociales deben tener objetivos claros, ser directos, temporales y condicionados, de modo que sean concebidos como un puente entre donde estamos y dónde queremos estar.

- 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.
- 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 nunca revisado de manera adecuada. Para ello necesitamos una estrategia que diseñe, implemente y evalúe las políticas teniendo en cuenta:
  - 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 del primer año de gestión que las políticas sociales contribuyan a su disminución.
  - su ubicación geográfica (regiones con peores indicadores, distancias, ruralidad, núcleos duros de pobreza de pueblos originarios).
  - vulnerabilidad en cada etapa del ciclo vital (infancias, adolescencias, vejez, fragilidad y pérdida de autonomía).
- Es necesario construir un modelo de gestión que articule con los estados subnacionales al tiempo que potencia su capacidad de intervención y que se base en un sistema de información compartida y acuerdo de roles diferentes. Necesitamos una re-vinculación con los territorios y estrategias que permitan adaptar las políticas a las necesidades locales y particulares.
- Es conveniente establecer políticas sociales que se constituyan en políticas de Estado, que resulten de convenios suscriptos por los tres niveles del

gobierno y que trasciendan un período de gobierno. Además, hay que evitar la dispersión, superposición e ineficiencia de programas sociales existentes en muchos ministerios. Es conveniente tener menos programas, pero más eficaces. Es conveniente establecer una red de gobernanza eficaz para la implementación de las políticas y programas sociales, que incluya no solo el Estado en sus tres niveles sino también cuando corresponda a las universidades, organizaciones territoriales con legitimidad y otros actores según cada caso.

- Promover la accesibilidad de la población y 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.

## b- Propuestas

### Red de protección social

Cuando hablamos de red de protección social nos referimos a la estructura de políticas, programas y servicios diseñados para proteger a las personas y familias más vulnerables de la sociedad. Entendemos que su objetivo principal es reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. La red de protección social de un país está compuesta por diferentes tipos de programas que abarcan tanto de transferencias de ingresos, de asistencia social, como de empleo, formación y capacitación, e incluso 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.

Hacia una protección para la Niñez. En un contexto de pobreza infantilizada (54.6 % de los niños, niñas y adolescentes (NnyA) son pobres por ingresos y el 12,2 % se encuentra en situación de pobreza extrema), la situación de los NnyA debe ser una prioridad de Estado. La respuesta más eficiente, efectiva y transparente es hacer llegar, de la manera más directa posible, los recursos necesarios.

Es por eso que proponemos reformular el conjunto de transferencias monetarias, tendiendo a garantizar que la suma de las mismas se acerquen a la cobertura de la Canasta Básica Alimentaria para cada NnyA. Hoy este objetivo no se alcanza.

Esto permitirá sumar a la AUH (transferencia transparente y efectiva en la reducción de la pobreza) la posibilidad concreta de reducir los indicadores de indigencia de NnyA.

Atendiendo a la particularidad sobre pobreza en trabajadores registrados mencionada en nuestro diagnóstico, creemos que esta medida debe complementarse con una suavización de las escalas respecto de las Asignaciones Familiares (AAFF), con el fin de generar una mejora en la cobertura para los hogares de trabajadores registrados en las primeras categorías del Monotributo.

Un efecto derivado de esta propuesta es corregir las inequidades en la cobertura de la prestación alimentaria que llega solo a NnyA de hasta 14 años, extendiéndolo a los 18.

Asimismo, dado el contexto post-pandemia en el que la interrupción de las trayectorias escolares se constituyó como una de las principales preocupaciones, creemos que es importante que las herramientas de la red de protección social puedan acompañar y

promover la re-vinculación de los estudiantes con las escuelas. Creemos que hay una oportunidad en la eficientización del sistema de condicionalidades, en complemento con el sistema de alerta temprana, para revertir los efectos que tuvo la suspensión de la presencialidad escolar no solo en los estudiantes sino también en la situación social y económica de muchos hogares.

Hay que procurar sacar a los indigentes de la indigencia. Para ello hay que ordenar la política alimentaria. La medida anterior debe ser complementada con una reformulación de la política alimentaria en su conjunto. Si mediante el fortalecimiento del sistema AUH+AAFF apuntamos a garantizar un Derecho Universal para la Niñez que proteja a los NNyA de entrar en una situación de indigencia, con el ordenamiento de la política alimentaria en general buscamos incrementar la eficiencia de los recursos para poder reducir la indigencia en adultos, con independencia de su relación con NNyA a cargo.

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 y, por tanto, costosa desde el punto de vista financiero.

Sin embargo, entendemos que existe hoy una red socio comunitaria consolidada que tiene a los comedores barriales (y escolares) como efectores y que son fundamentales para garantizar la cobertura alimentaria de muchos hogares.

Lo cierto es que actualmente, además de estar estas transferencias concentradas en pocas jurisdicciones de un mismo color político, el Estado no cuenta ni con un registro de

los beneficiarios ni del total de comedores del país, ni de 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. Frente a ese escenario de desorden administrativo, creemos que es necesario trabajar de manera articulada con las jurisdicciones locales (dado que son las que cuentan con la capilaridad territorial más fuerte) con el fin de unificar los registros y evitar con ello la superposición de transferencias.

El objetivo final radica en optimizar la asignación de recursos y mejorar el alcance de la red, para llegar de manera directa a las personas que lo necesiten por estar en una situación de indigencia.

En consecuencia, creemos que la mejor alternativa de implementación de 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, favoreciendo el consumo de alimentos frescos y el acceso a dietas nutricionales equilibradas.

Para ello se debe articular un programa cofinanciado por la nación, las provincias y los municipios que obtenga información nominada y georreferenciada de las familias (y su constitución) y personas con mayor grado de vulnerabilidad, que no reciban recursos del Estado, a fin de ayudarlos a salir de la indigencia.

Se deben adoptar medidas integrales coordinadas territorialmente. Es necesario revincular a estas familias con la oferta de programas y políticas públicas existentes en todos los ministerios para lograr un abordaje integral y territorial.

Creemos que estas prestaciones, sus procesos y acuerdos son la base de un sistema de atención primaria en lo social, con liderazgo técnico en la Nación, con cofinanciación de los tres niveles de gobierno y con atención en el territorio.

### Integración de la economía informal

Lo primero que se necesita para generar desarrollo, es un escenario de condiciones que lo permita. Necesitamos entonces de una macroeconomía ordenada que permita una mejora en la calidad de vida, y más y mejores oportunidades de trabajo para la población. Pero también es claro que, dada la situación actual, con eso solo no alcanzará para la integración. Aún si Argentina emprendiera un camino sostenido de crecimiento a partir de 2024/2025, la magnitud de la exclusión es tal que es imposible que, aún en el contexto de una economía robusta, el mercado de trabajo formal logre absorber a 7 millones de trabajadores. En Argentina hay tan sólo 6,5 millones de trabajadores registrados privados. A modo de ejemplo, en el año 2017 (un buen año para la economía argentina) la economía creció al 4 %, pero se crearon menos de 100.000 empleos formales. Esto implicaría que, la misma elasticidad empleo-producto, aún con una macroeconomía ordenada que permitan tener tasas de ese nivel de forma interrumpida (algo de lo que no tenemos registro en Argentina), tardaríamos 35 años en bajar el número de trabajadores informales a la mitad. La urgencia del problema social en la Argentina no resiste tamaña espera. La magnitud del stock de trabajadores informales es tal que se necesita un ambicioso shock de políticas públicas multidimensionales (esto es, combinar políticas sociales, laborales, productivas y educativas) que impulsen un proceso de integración masivo de los trabajadores precarizados al mercado formal.

La economía informal es un mundo heterogéneo que necesita de un abordaje multidimensional: una nueva política social, educativa, laboral y productiva.

Como mencionamos, actualmente más de 7 millones de argentinas y argentinos trabajan en la denominada “economía popular”, ocupados o sub-ocupados en tareas de baja escala, baja renta y baja productividad, típicamente en la informalidad (asalariados informales, cuentapropistas y cooperativistas); y representan casi el 35 % de la población económicamente activa de nuestro país.

Por otro lado, es necesario considerar que el 76 % de las niñas y niños que son pobres, viven con miembros de la familia que, aunque ocupados, cuentan con trabajos informales. Este conjunto debe ser tenido especialmente en cuenta y alcanzar también una coordinación con las políticas sociales de los Ministerios de Desarrollo Humano, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Senaf) y de Trabajo y Seguridad Social.

La integración de esta población al sistema formal de trabajo, representa un desafío en distintas dimensiones. Una de ellas está vinculada al sistema previsional. La informalidad laboral resquebraja cada vez más la capacidad de autofinanciamiento de dicho sistema, esto deriva en un déficit fiscal creciente o en la necesidad de crear nuevos impuestos para hacerle frente a este gasto. Asimismo, se deberá trabajar en estrategias e incentivos para la formalización de las empresas. Si no tenemos empresas formales, tampoco tendremos empleo de calidad.

Uno de los pilares centrales de la política de desarrollo será la reconversión de trabajadores informales en formales. Creemos que, para alcanzar ese objetivo, es indispensable partir

de un enfoque multidimensional, que plantee una propuesta coordinada entre la política social, productiva, educativa y laboral.

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

- Generar nuevos marcos normativos (laborales, tributarios, jurídicos). Que promuevan la formalización de los trabajadores y las unidades productivas. Se requiere adaptar la legislación laboral a las nuevas demandas, que incentive la contratación formal y genere más posibilidades de empleo. Es necesario dejar de poner barreras y poner la energía en los incentivos claros para las empresas, especialmente las MiPyMEs. Todos estos temas están articulados con la Comisión de Trabajo de la Fundación Alem.
- 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.

La actual dispersión de estos programas/acciones, tanto en el nivel central como en las jurisdicciones, debilitan el necesario abordaje integral y coordinado para lograr el impacto necesario. Se requiere gestionar de manera efectiva la intersectorialidad, fomentando una articulación y coordinación política y técnica entre niveles de gobierno.

Para lograr superar esta dispersión es necesario un trabajo coordinado entre Trabajo, Desarrollo Social y Educación optimizando las ofertas de capacitación y formación laboral y adaptándolas a la diversas situaciones personales y regionales; y desarrollar herramientas de financiamiento que permitan pasar del subsidio al crédito. Buscamos

facilitar el acceso al crédito para personas y unidades productivas (UPs) no alcanzados por el sector bancario tradicional.

El sector informal se caracteriza por su diversidad. En más de la mitad de los países del mundo, las mujeres constituyen la mayoría de quienes trabajan en el sector informal. Es necesario generar instrumentos para construir un sistema de información que permita conocer y tener datos de la situación real de la población de la economía informal y de esta forma poder ajustar los instrumentos para incluirlas en un modelo productivo.

En general, se trata de población con dificultades para ajustar sus competencias para las exigencias del mercado de trabajo, la que puede ser dividida en tres grandes grupos: i) jóvenes sin experiencia laboral y sin educación obligatoria completa; ii) adultos con dificultades de inserción debido a que su acervo de competencias los deja fuera del mercado de trabajo; y iii) mujeres que a las condiciones anteriores suman la responsabilidad de tener familia a cargo. Debemos pensar estrategias para cada uno de estos grupos.

Los diversos instrumentos y herramientas a diseñarse deben priorizar la incorporación y mejora de las capacidades/habilidades de las personas a través de actividades de formación, capacitación y certificación de conocimientos, que les permitan mejorar su productividad y empleabilidad, ya sea para su propio emprendimiento o para empresas de las diferentes regiones del país.

Por otro lado, dado que las tecnologías digitales están transformando rápidamente la sociedad, los mercados y las prácticas de los gobiernos, impulsando nuevas formas de implementar las políticas públicas y el acceso a diferentes servicios y prestaciones, es necesario diseñar un plan escalonado a nivel nacional que cubra los distintos territorios, para garantizar la universalización del acceso a la conectividad, dispositivos y habilidades

digitales como condición para la igualdad de oportunidades de toda la población y con el foco en los territorios de las poblaciones más excluidas.

Adicionalmente, es necesario desarrollar una estrategia de formación financiera y de herramientas de financiamiento que permitan pasar del subsidio al crédito. Buscamos facilitar el acceso al crédito para personas, y UPs no alcanzados por el sector bancario tradicional.

Para integrar, es necesario que el Estado apunte a la economía popular, con una política ambiciosa de promoción de la oferta (por ejemplo a través del crédito accesible para las unidades productivas) y demanda (a través de incentivos a los consumidores de servicios de la economía popular) que permita a los trabajadores y unidades productivas que hoy operan en la informalidad (mayoritariamente pertenecientes a sectores textiles, de la construcción, alimentos, etcétera) integrarse a las cadenas de valor de la economía formal. 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 popular, a los efectos que puedan no sólo formalizarse, sino también contratar cada vez más empleados formales con derechos sociales básicos.

Con los más jóvenes, a partir de la certeza de que su nivel educativo y de desarrollo de capacidades tiene una relación directa con su nivel de productividad y en consecuencia en su formalización laboral, en el transcurso de toda su vida, promovemos su incorporación a un programa de desarrollo de capacidades para mejorar la empleabilidad y fomentar el emprendedorismo, complementando educación básica con formación para el empleo. Un programa que se oriente a los jóvenes que no hayan terminado su escolaridad y tengan problemas de empleabilidad. Pensamos en la conformación de una Red de Oportunidades que desarrolle esta política.



Se deberá consolidar una red de formación/capacitación que recupere a jóvenes que se han caído del sistema educativo y que desarrolle su empleabilidad, a partir de una intervención oportuna y temporal. Asimismo, se deberá garantizar el acceso a cuidado infantil de calidad para que las madres jóvenes puedan desarrollar su potencial con capacidad plena.

En una primera etapa se trabajará con los jóvenes provenientes del Potenciar Trabajo, para luego abrirse a todos los jóvenes en situación de vulnerabilidad.

Una política de Estado en articulación con las provincias y municipios que permita durante por lo menos dos gestiones de gobierno recuperar 200.000 jóvenes al año, dotándolos con mejores capacidades, generando una Red de Oportunidades al aumentar su productividad, mejorando los recursos humanos con los que cuenta nuestra economía para desarrollarse.

Este programa se viene consensuando con las comisiones de Educación y Trabajo, a fin de trabajar seriamente los contenidos y la pedagogía, para con un alto grado de innovación enfrentar uno de los problemas más graves de inclusión de nuestros jóvenes.

Se debe consolidar una metodología de articulación intersectorial e interjurisdiccional a fin pensar una rápida implementación. Para el financiamiento del mismo se debe recurrir (en general) a recursos que ya se están gastando. Ya en el gobierno se debe consensuar intersectorialmente con Educación, Trabajo y Desarrollo Social de las provincias y los municipios.

Hay que reconvertir del Potenciar trabajo. Además de elaborar propuestas para abordar la integración de la economía informal a nivel sistémico, trabajamos sobre el abordaje de una cuestión mayoritariamente política: el programa Potenciar Trabajo, que hoy alcanza a 1,3 millones de beneficiarios.

Nuestra mirada es la siguiente. El programa Potenciar Trabajo es (1) ineficaz: desde la década de 1990 se viene cambiando marginalmente su manera de implementar, no ha logrado generar una dinámica de inclusión laboral a sus destinatarios y ha tendido a su cronificación sin alcanzar resultados. Tal como está diseñado no genera un puente hacia la inserción en el mundo del trabajo; (2) inequitativo: hay una diferencia de acceso entre personas con la misma situación; y finalmente creemos que es (3) inconveniente contar con un plan con contraprestación laboral a nivel federal.

¿Qué proponemos?. Cambiar las reglas de juego. Construir un camino hacia programas directos, temporales y condicionados. Proponemos concentrarnos en la desintermediación y en el establecimiento de condicionalidades y temporalidades para los distintos segmentos que forman parte del programa.

Pensamos en una estrategia que analice en profundidad al universo total de beneficiarios del Potenciar Trabajo, segmento por segmento y sector por sector.

1. Con los jóvenes, creemos que deben incluirse en corto plazo en un programa de desarrollo de capacidades que permitan su reinserción educativa y laboral, explicado en el marco de la integración de la economía informal.
2. Con los beneficiarios adultos la idea es disminuir el componente asistencial para aumentar el apoyo formativo, técnico y crediticio. Necesitamos articular acciones que permitan a los beneficiarios recuperar su autonomía y su desarrollo. Y aparte ordenar administrativamente la supervisión de contraprestaciones y condiciones. Una simple solicitud de llenar un formulario on line, generó que se cayeran 85.000 beneficiarios que seguramente no deberían haber cobrado nunca por incompatibilidades severas.

Hay que manejar distintas opciones según la experiencia previa y que oportunidades de trabajo hay en su región. Tenemos beneficiarios que cuentan con una inserción laboral precaria (un 54 %, según relevamiento a actores con participación en el programa, un poco más alto en varones que en mujeres, siendo Albañilería, Electricidad, Costura, Peluquería y Limpieza, las actividades más frecuentes), y hay otros con experiencia, voluntad o formación que podrían intentar sumarse a la economía informal y/o desarrollar un emprendimiento. Para ellos se propone mantener el subsidio por el tiempo que se establezca, dotándolos de apoyo formativo, técnico y/o crediticio. En este tiempo se deberá proveer cursos con acreditación, apoyo crediticio y microcréditos, educación financiera, asistencia técnica, cuenta bancaria gratuita, herramientas de comunicación y conectividad, ajustando la gama de ofertas a las características de cada beneficiario a fin de incrementar su productividad. Para aquellos que no tienen inserción laboral y no buscan emprender, se plantea hacer efectiva la contraprestación laboral obligatoria con un cumplimiento de veinte horas semanales, organizando la actividad con distintos efectores. A partir de la información que se obtenga de los beneficiarios, se deben diseñar distintas alternativas de contraprestación que deben ser relevantes y verificables. Éstas se definirán teniendo en cuenta su trayectoria laboral, su formación, sus intereses y su contraprestación actual, en acuerdo con los actores del territorio, a fin de garantizar su pertinencia y utilidad pública.

Debemos evaluar cómo reformular el sistema de las Unidades de Gestión y desactivar las distintas intermediaciones existentes, más allá del fin del manejo de las altas y bajas.

Para los mayores cercanos a la edad jubilatoria, en casos de personas con extrema vulnerabilidad e incapacidad para la reinserción laboral, se debe mantener la contención o la incorporación a alguna prestación.

### Integración socio urbana

El problema de la pobreza no se agota en la dimensión de los ingresos. La pobreza es un problema multidimensional, es decir que no se limita a la falta de recursos económicos, sino que también incluye la privación de otros aspectos esenciales para el bienestar humano, como la educación, la salud y la seguridad económica. Esto implica reconocer a la pobreza como un problema complejo y que su solución requiere abordar múltiples factores al mismo tiempo.

En nuestro país, esta situación se presenta especialmente concentrada en quienes habitan en barrios populares, caracterizados por carecer de condiciones básicas para el desarrollo. Como mencionamos en nuestro diagnóstico, hoy hay casi 5 millones de personas residiendo en 5.600 barrios populares 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 viviendas dignas. Son además barrios que están geográficamente segregados, apartados de las oportunidades laborales y educativas, necesarias para salir de la pobreza y lograr un proceso de movilidad social ascendente.

Combatir la pobreza multidimensional implica trabajar en generar esas condiciones mínimas que nivelen la cancha para las personas que habitan actualmente en estas condiciones. La integración socio urbana es la política que viene a dar respuesta a las problemáticas presentes en los barrios populares con el objetivo de elevar el punto de

partida para estos hogares. Bajo este paradigma se busca que esas respuestas se brinden en el marco de un abordaje integral y multidimensional que implica la consideración de tres dimensiones: habitacional, urbana y socioeconómica y que se sustenta en el respeto de la identidad cultural de cada barrio por lo cual se diseña, consensua e implementa de manera participativa; y prevé una mirada sostenible.

- La integración habitacional prevé trabajar en generar condiciones que permitan que las personas puedan acceder a una vivienda digna, lo cual incluye la garantía de habitabilidad y asequibilidad, el acceso formal y permanente a servicios públicos indispensables para la salud y la seguridad legal de tenencia entre sus dimensiones más destacables.
- La integración urbana busca conectar de manera sostenible, a través del desarrollo de infraestructura urbana, los barrios a la ciudad y la ciudad a los barrios ya que, como mencionamos, en muchos casos se trata de barrios segregados geográficamente. Esto implica la apertura de calles y pasajes que faciliten el tránsito, obras de infraestructura que garanticen el acceso a servicios básicos y la creación y puesta en valor de espacios públicos y equipamiento comunitario.
- La integración socioeconómica pone el foco en potenciar la actividad productiva de cada barrio, respetando su identidad, vinculado a las propuestas para la integración de la economía informal. En el marco de esta dimensión se busca promover políticas y acciones que fomenten y potencien las habilidades de autonomía personal, la inserción ocupacional, la educación, la salud y la seguridad de los vecinos de estos barrios.

Entendemos que la implementación de la política de integración socio urbana requiere de un alto nivel de coordinación entre las jurisdicciones locales, quienes entendemos que son las indicadas para llevar adelante el diseño y ejecución de los proyectos específicos, con las adaptaciones que cada caso demande y el Estado Nacional, responsable de plantear los lineamientos estratégicos. En este sentido, y con el objetivo de seguir profundizando el camino hacia una política de Estado en esta materia que se inició con la sanción de la ley de RENABAP en 2018, la propuesta en la que estamos trabajando se centra en dos ejes estratégicos:

- a. Titulación. Crear un título de posesión que sea transferible y actualizable para los barrios populares del país.
- b. Financiación y sustentabilidad del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU).  
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 Argentina deje de ser un país en el que el lugar donde uno nace condiciona las posibilidades de futuro.

#### c- Reflexión final

Una política social transformadora de la realidad actual, en la que alrededor de 17 millones de personas viven en la pobreza, será aquella que se enfoque en nivelar para arriba las condiciones de vida de esta población. Es necesario que la política social que implementemos priorice las políticas de Estado, planes y programas transparentes que tengan como objetivo resolver lo estructural de esta situación.

Está claro que sin un proceso de crecimiento sostenido es imposible resolver la pobreza. La Argentina necesita una macroeconomía estable, con las cuentas públicas ordenadas y un plan de desarrollo claro y consistente. Pero la condición 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 rol clave en la contención, 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 esta propuesta de política social porque creemos que 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, un Plan de Igualdad de Oportunidades para brechas prioritarias, de Protección Social de Adultos Mayores, de Personas con Discapacidad y de Consumos Problemáticos, entre otros ejes. Las Comisiones de Infancia y Mujeres, Género y Diversidades están elaborando un Plan de Cuidados que mejore las condiciones de los niños y niñas sujetos de cuidado y la formalización de las personas que cuidan en Argentina.
- Continuamos trabajando en la construcción de consensos con otras comisiones, especialmente con las de Trabajo, de Educación, de Género y Diversidad y de Infancia. Algunos consensos ya alcanzados se desarrollan en este documento.

## 4- Trabajo

Nuestro camino es trabajo para todos los argentinos.

El actual gobierno ha abandonado a los trabajadores y a los que quieren trabajar. No los incluye ni en su acción política, ni en su discurso. Toda su política socio laboral está sustentada en dos propuestas: empleo público de baja productividad y mínimos ingresos; ayudas y subsidios sociales, que son una suerte de indemnización o reparación por el fracaso gubernamental de no haber generado un programa para generar trabajo de calidad. Estamos ante un simulacro de inclusión que impide a vastos sectores caer en la indigencia, pero que consolida una pobreza estructural a futuro pues no existe un programa que permita a quienes la reciben salir del estado en que se encuentran. Somos testigos de tres generaciones de argentinos que no han accedido a un trabajo registrado y de calidad.

Estamos convencidos que el único camino para salir de la pobreza es la "inclusión laboral". Un camino para recuperar el sueño de una sociedad de clase media inclusiva y con ascenso social. Para conseguir ese objetivo, necesitamos posibilitar el acceso a un trabajo digno, productivo y estable, y abordar la formación profesional y la educación para el trabajo.

Está claro que con el sistema de relaciones laborales vigente es difícil resolver estos problemas. Debemos modernizar las relaciones laborales en la Argentina, reduciendo su litigiosidad e informalidad, mejorando la competitividad, sin resignar protección ni derechos. Pasar de un derecho del trabajo que solo se preocupa y defiende a quienes tienen un empleo formal y en relación de dependencia, para construir otro, que genere



alternativas dirigidas a los millones de argentinos que están fuera del empleo formal y de tiempo completo. Los dos sectores más vulnerables son los jóvenes y las mujeres de los sectores más pobres de la Argentina. Debemos atender esto específicamente.

El eje para crear empleo está en las microempresas. Proponemos un programa disruptivo, con un marco regulatorio laboral, colectivo y fiscal específico a este ámbito. Vamos a simplificar todos los registros y trámites laborales y fiscales.

Hay que mejorar la empleabilidad de nuestros trabajadores. Vamos a poner en marcha un Plan Nacional de Formación Profesional, con el objetivo de capacitar, entrenar y mejorar las condiciones de empleabilidad de la población en general, y a trabajadores en particular, para que puedan acceder y realizar convenientemente una tarea o un trabajo determinado, ya sea que necesitan adaptarse a los cambios tecnológicos, nuevas condiciones de trabajo, reentrenamiento o bien para acceder a los nuevos trabajos.

a- Más trabajo formal. Más facilidades para crear trabajo.

Actualmente los asalariados registrados son solamente el 45,2 % del PEA, y sólo el 28,3 % en el sector privado. Entre cuatro y cinco trabajadores de cada 10 son trabajadores vulnerables: o bien por ser desocupados, informales, autónomos con bajo nivel educativo, los que por lo general tienen peores condiciones laborales, ingresos más bajos, inestabilidad laboral. Tenemos una muy baja calificación educativa y laboral de gran parte de nuestros trabajadores.

Esto no se debe exclusivamente a la falta de crecimiento. Entre el primer trimestre de 2017 y el primero de 2018, antes del inicio de la crisis, la economía creció cerca del 4 % anuales, pero sumó menos de 100.000 trabajadores formales, contra más de 600.000 informales, a

pesar del incentivo de una reducción de cargas laborales para nuevos empleos y del programa empalme (subsidio para trabajadores de bajos ingresos).

El crecimiento es condición necesaria para la inclusión laboral, pero no suficiente. La elasticidad del empleo formal en relación al crecimiento del PBI es cada vez menor, independientemente del costo laboral. No alcanza con empalmes, exenciones y subsidios, hay que poner en marcha un conjunto que posibilite la solución de estos problemas.

La argentina corporativa será un problema para encontrar soluciones. Tanto sindicatos, empresarios, poder judicial, abogados, son refractarios a cualquier cambio. Sectores políticos enfrentarán cualquier intento de reforma y modificación, y lo usarán como mecanismo de reafirmar identidad y solucionar su creciente crisis política.

Nuestro programa intenta solucionar estos problemas en el marco de la negociación tripartita, con los siguientes temas:

- Cómo modernizar la regulación laboral y dar soluciones puntuales y específicas a sectores productivos distintos, regiones diversas y empresas de distinto volumen, en especial atender a las Micro y Pequeña Empresa (MYPES).
- Analizar y discutir la posibilidad de un Régimen laboral Especial (Beneficios Portables), creado por Ley, y que para su aplicación sea necesaria la habilitación convencional y optativo para las empresas. Definir cuál debería ser el aporte de las empresas al beneficio y sí debe aportar o no el Estado y los Sindicatos. ( Hay un pre-proyecto)
- Dar un marco regulatorio especial, fiscal y laboral a las MYPES (Estatuto Microempresas). (Hay una propuesta laboral)

- Cómo dotar de protección a los Monotributistas – Autónomos – Independientes.
- Cómo resolver el tema de la Informalidad.
- Mayor disponibilidad de temas a ser negociados en los convenios colectivos. Descuelgue de los Convenios Colectivos de Trabajo (CCT). Acuerdos sectoriales.
- Un plan nacional de formación profesional. Cuál debe ser la órbita donde debe estar Formación Profesional, Diferencia entre (FP) y Educación Formal (EF) y cuál es su ámbito de aplicación. Efectores. Contenido. Su vinculación con los planes sociales. Viabilidad Política y Constitucionalidad de las reformas. (Hay un proyecto de ley ya presentado)

#### b- La situación laboral en la Argentina

Hoy tenemos serios problemas de empleo y subempleo, altísimo nivel de empleo informal, pérdida del poder adquisitivo de los salarios, baja calificación y formación de nuestros trabajadores, (poca empleabilidad), alta litigiosidad. Legislación vetusta, rígida y centralizada, para otra realidad económica, productiva y laboral. Actores sin voluntad de cambio.

La situación actual no es nueva. Argentina lleva más de una década sin un crecimiento sostenido del número de asalariados formales en el sector privado, a la vez que la mitad de los trabajadores son informales.

En los últimos ocho años solo crecieron el empleo público (14%), el empleo informal (26%) y el trabajo independiente (31%, principalmente monotributistas y autónomos), y no se crearon prácticamente empleos formales en el sector privado.

Esto no se debe exclusivamente a la falta de crecimiento: entre el primer trimestre de 2017 y el primero de 2018, antes del inicio de la crisis, la economía creció cerca del 4% anual, pero sumó menos de 100 mil empleos formales (contra cerca de 600 mil informales), a pesar del incentivo de una reducción de cargas laborales para nuevos empleos y del programa de “empalme” (un subsidio salarial focalizado en trabajadores de bajos ingresos).

Los informales son alrededor de un tercio, si se observa en el universo de asalariados, según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Pero si se mira el universo total de ocupados, incluyendo dependientes y cuentapropistas, la participación de la no registrada trepa al 50%.

El crecimiento del empleo actualmente solo se da en los otros segmentos: por clientelismo, en el sector público y, por necesidad, en formas de menor calidad, como las ocupaciones informales o las del servicio doméstico, y en los formatos de baja productividad, como el mono tributo y el mono tributo social.

Concluimos en que el crecimiento es condición necesaria para generar empleo, pero no es suficiente y que no alcanza con empalmes, exenciones y subsidios.

Hay que entender, además, que nuestra fuerza laboral hoy se encuentra fragmentada en tres grandes tercios: uno de asalariados privados, otro de asalariados informales y un tercero de trabajadores independientes, por lo que no hay una misma receta para todos.

El problema es que siempre que se discute la agenda laboral, el foco se centra casi exclusivamente los trabajadores formales y a pesar de la evidencia, se suele repetir la misma fórmula fallida: la reducción del costo laboral, por un recorte de cargas sociales o de la indemnización, o un subsidio salarial transitorio y el efecto de estas recetas ha sido

escaso, por eso es necesario en este diagnóstico precisar cuáles son los factores que explican la falta de creación de empleo formal, de calidad y productivo.

Del lado de la oferta, hay que señalar que muchos trabajadores tienen una formación insuficiente o inadecuada.

Del lado de la demanda, se combinan que las pocas grandes empresas no crean nuevos puestos, las muchas pequeñas no crecen y las micro empresas son en su mayoría informales, de ahí que la mayoría de los asalariados informales trabajan en empresas de hasta 5 personas.

Sumemos a esto la incertidumbre legal en cuanto a la litigiosidad, y el monto final de los mismos. Otras dificultades son que en nuestro país no existe un único mercado laboral, sino tantos, como regiones productivas hay y que la existencia de CCT y negociación colectiva sin aperturas (“descuelgues”), impiden su adaptación al tamaño, intensidad de trabajo, productividad o localización de la empresa.

El tercer tercio es un universo heterogéneo. Hay un sector de independientes caracterizado por la precariedad laboral y familiar y por un muy bajo nivel de formación e ingresos, donde incide la competencia de planes de trabajo como el Potenciar, que en la práctica son subsidios focalizados que desincentivan la búsqueda de empleo. Hay que generar condiciones para eliminar este desincentivo.

Por otro lado, tenemos en cuentas las ‘nuevas realidades laborales’ que surgen de la aplicación de nuevas tecnologías, la innovación y la industria 4.0, que abarca otro sector de independientes, donde la tecnología, más los cambios en la demanda durante la pandemia, profundizaron la tendencia hacia nuevas modalidades. Por eso es esencial introducir un para este sector un Régimen del trabajador independiente que formalice al cuentapropista,

otorgándole beneficios laborales, haciéndolo sujeto de crédito, registrando su historia laboral, des precarizándolo.

El “segundo tercio”, los informales en el sector privado, hay que formalizarlos y mejorar su formación laboral, o bien darles la posibilidad de ser trabajadores independientes, registrados y con beneficios sociales.

El mayor problema de empleo está entre los jóvenes y mujeres de menores recursos. Las mujeres jóvenes que no estudian ni trabajan de manera remunerada prácticamente duplican el nivel de los varones jóvenes y permanecen en una mayor proporción que ellos en este estado. Además, ambos grupos están afectados por menores ingresos, lo que exacerba la brecha de ingresos entre la población joven y la adulta.

Su situación laboral además está afectada, entre otras razones, por no poder completar su trayectoria educativa y lograr una inserción laboral de calidad, lo que posiciona a este grupo etario como uno de los más vulnerables y hacen suponer que el punto de partida para las personas jóvenes que ingresan en el mercado de trabajo, ahora y en el futuro, será más adverso de lo que solía ser, generando más desigualdad.

La mala calidad educativa, la deserción escolar, las actividades de cuidados familiares a cargo de adolescentes y jóvenes que los alejan del trabajo, inserciones laborales precarias (tanto el trabajo adolescente “desprotegido” como la informalidad laboral), abandono de la escuela secundaria no solo por motivos socioeconómicos, también está vinculado con el deterioro de la calidad de la educación que reciben los jóvenes y la falta de adecuación de los contenidos educativo y a las condiciones de vulnerabilidad social de los hogares.

Es urgente cerrar las brechas digitales existentes desde una perspectiva multidimensional, pues no se trata solo de una diferencia de acceso a equipamientos, sino también al conjunto de habilidades que se requieren para poder aprovecharlas.

Un sistema de cuidados o un plan nacional de conectividad serían ingredientes básicos de una política de inclusión laboral.

#### c- Nuestras orientaciones programáticas generales

Todo lo que proponemos tiene como objetivo que el trabajo en la Argentina sea el camino para terminar con la pobreza y la desigualdad:

Construiremos un sistema laboral previsible, tanto durante la vigencia de la relación, como al concluir el vínculo, sin afectar la protección de los trabajadores. Sistema que reduzca la litigiosidad, quitando incentivos para ello, que gane competitividad, disminuya la informalidad, modifique y fortalezca el sistema de formación profesional, mejore y simplifique la gestión del empleo y las prestaciones del sistema de riesgos de trabajo. Mejorar los sistemas de seguridad social. Combatir las formas ilegales de empleo y de explotación de los trabajadores clandestinos. Mejorar y modernizar con la incorporación de nuevas tecnologías los sistemas de fiscalización laboral.

Con ello vamos a remover las distorsiones y rigideces del sistema laboral actual, para solucionar viejos problemas, pero también para dar una respuesta a los nuevos desafíos y paradigmas del Siglo XXI. No solo vamos a proteger a los trabajadores formales, ya que para terminar con la pobreza y la desigualdad debemos atender las nuevas realidades sociales y laborales.

Vamos a proponer un nuevo y disruptivo marco regulatorio, impositivo y laboral especial para la MYPES, con un sistema de registración, pago de impuestos, cargas y aportes, único y sencillo, implementando cambios profundos en las políticas orientadas al sector,

promocionando la productividad de los emprendimientos y pequeñas empresas para la generación de empleo y la formalización de trabajadores.

Vamos a promover la inserción de los jóvenes y de las mujeres en el mundo del trabajo, terminando con las desigualdades que los afectan.

Vamos a tomar en cuenta los cambios generados en el mundo del trabajo por el avance tecnológico y las posibilidades del desarrollo de nuevas actividades.

En relación a la economía popular, no podemos omitir que una gran cantidad de compatriotas viven en la precariedad laboral y familiar y con un muy bajo nivel de formación e ingresos. Vamos a trabajar para solucionar sus problemas dándole una mejor formación y favorecer la búsqueda de empleo formal. A eso debería sumarse el de potenciar, mejorar y formalizar lo que estos trabajadores ya hacen. Por eso es esencial introducir un régimen del trabajador independiente que formalice al cuentapropista, otorgándole beneficios laborales, haciéndolo sujeto de crédito, registrando su historia laboral, desprecarizándolo.

Por último, hay evidencia de que, en sectores con bajos salarios, incide la competencia de planes de trabajo como el Potenciar, que en la práctica son subsidios focalizados que desincentivan la búsqueda de empleo. Eliminar este desincentivo requiere la reconversión de los mal llamados planes de empleo a un Puente laboral con un límite de tiempo y condicionado a la formación laboral o al trabajo registrado (no sólo al empleo). Así como, en sociedades modernas, el asalariado desocupado tiene un seguro de desempleo que lo acompaña en su reinserción, el trabajador precario debería tener un esquema que cumpla con ese rol.

Mejorar la empleabilidad de nuestra fuerza de trabajo, poniendo en marcha un plan nacional de formación profesional continua. Hoy el país necesita jerarquizar y promover la



formación profesional y su educación técnico profesional, adaptándola a las nuevas tecnologías y a las demandas del cambiante mercado laboral. No hacerlo nos coloca en un enorme riesgo sobre nuestro futuro.

Vamos a atender a la población joven que hoy no estudia ni trabaja, para quienes resulta urgente su incorporación al mercado de trabajo, con ofertas de formación breves y acumulables que les permitan una rápida inserción, pero a la vez la posibilidad de trazar un proyecto de formación más amplio. Estas opciones deben estar integradas, cuando sea necesario, con complementos que aseguren la terminalidad educativa, a través de cursos y docentes acreditados y evaluados, en una clara diferenciación respecto del modelo precario que hoy existe en el país con planes como FINES.

También son destinatarios de esta línea de política pública los trabajadores que requieren actualización laboral, para lograr mayores calificaciones que les permitan promover en sus puestos o en otros que les ofrezcan mejores condiciones y remuneraciones, y revertir así la precarización laboral.

Sin dudas, esta complejidad de necesidades de formación para el trabajo requiere de un esfuerzo coordinado entre el Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo.

Todas estas propuestas son propuestas de inclusión. No son nuevas, pero nunca fueron implementadas en su conjunto. Implican más trabajadores, más equidad entre trabajadores, más trabajo decente, y menos dependencia de la asistencia pública. En suma, abrir la puerta desde arriba y acompañar desde abajo para reducir, a través del trabajo, la desigualdad creciente de una sociedad fragmentada.

Vamos a modernizar la legislación laboral

Derogaremos parte de la normativa dictada desde 1991. Para ello hemos propuesto un proyecto de ley, que deroga el régimen de multas de las leyes 24.013, 25.323, 25.345, y crea un nuevo sistema de multas y nuevo sistema de entrega del certificado de trabajo. Con ello regularemos la litigiosidad.

Ley de Estatuto para MYPES. Un caso especial es el trato que deben recibir las denominadas microempresas. Así como el Estado les ha otorgado un tratamiento especial a las microempresas en temas impositivos, por ejemplo, el sistema de monotributo, también es necesario darles un tratamiento especial en las relaciones laborales. Es evidente que cumplir los mismos requisitos administrativos, económicos y legales que empresas medianas y grandes, es muy difícil, cuando no imposible, ya que genera un alto costo económico, y administrativo, que las microempresas mayoritariamente no pueden sostener, lo que se pone de manifiesto en la alta informalidad que existe en el sector.

Nuestra Constitución Nacional establece la obligación de proteger el trabajo en todas sus formas, es decir, trabajo registrado, condiciones dignas de labor, protección contra el despido arbitrario, y cobertura de la Seguridad Social. Actualmente esta protección legal - estatutaria no es igual para todos los trabajadores, hay diferencias normativas protectorias, entre trabajadores comprendidos en la Ley de contrato de trabajo (LCT) y los comprendidos en estatutos especiales, (viajantes, construcción, trabajo a domicilio, encargados de edificios, personal de casa de familias)

Nada impide un estatuto especial para las microempresas, pero para resguardar el mandato constitucional está claro que debemos establecer un mínimo de derechos para los trabajadores de las microempresas y que se puede disponer.

Proponemos un marco regulatorio que modifique y simplifique el sistema registral y el pago de impuestos y de las cargas sociales, aportes y contribuciones, todo en una

ventanilla única. Dentro del marco de la LCT, adaptar alguno de sus institutos para regular el contrato de trabajo y modificar el sistema de pago indemnizatorio.

Daremos un sistema tributario, previsional y laboral específico a un sector con gran capacidad de generar empleo y para que pueda contar con una mejor competitividad. Facilitar la creación, gestión, y sostener su durabilidad en el tiempo a un sector de empresas, en particular en los primeros años de su existencia, con la finalidad de crear empleo productivo registrado y construir un puente de paso al sector formal de empresas y trabajadores que hoy están en la informalidad.

Régimen Especial Laboral. Beneficio portable para sectores de alta rotación laboral. El régimen que proponemos -del cual tenemos una propuesta de proyecto de ley-, no será obligatorio y convivirá con el actual régimen de la Ley de Contrato de Trabajo. Sólo podrá aplicarse si el mismo es adoptado en el marco de los acuerdos paritarios y convencionales, entre empleadores y sindicatos, y homologado por el Ministerio de Trabajo de la Nación.

Objetivo: Previsibilidad en el costo de salida en sectores de alta rotación. Estamos convencidos de que uno de los obstáculos para la generación de empleo digno es la falta de certeza que tienen los empleadores sobre el costo de la contratación laboral al momento de la salida. También sabemos que cualquier propuesta debe tener en su contenido la preservación de los derechos de nuestros trabajadores.

Régimen del trabajador independiente. Es esencial introducir un Régimen del Trabajador Independiente que formalice al cuentapropista, otorgándole beneficios laborales, haciéndolo sujeto de crédito, registrando su historia laboral, desprecarizándolo. Objetivo: Registración y mayor protección.

## Acuerdos sectoriales

No existe uniformidad productiva en nuestro país, el que es federal y excede el AMBA. No hay manera de que un solo convenio nacional por rama de actividad -aún si se lo actualiza- contemple la diversidad regional, volumen empresarial y de actividad, con costos, intensidades y prácticas laborales tan distintas.

Las reglas de juego deben dejar espacio para la adaptación a las condiciones particulares, en aspectos relacionados con el tamaño de las empresas, su facturación, la productividad, horarios y funciones. Proponemos una discusión federal para adaptar los CCT a las necesidades de cada región.

CCT Descuelgue convencional. (Adaptabilidad de los CCT Nacionales a las características de cada región) En este punto, antes que una improbable negociación por empresa, sería conveniente introducir reglas de apertura de negociaciones colectivas que establezcan las variables que pueden ser modificadas en niveles inferiores de negociación, de acuerdo a criterios preestablecidos basados en información objetiva, a fin de dar cuenta de la heterogeneidad empresarial y facilitar el crecimiento intensivo en trabajo. Objetivo: Respetar las características productivas y laborales de cada región.

## Formación profesional

Además de generar las condiciones para crear más y mejor empleo, es fundamental mejorar la empleabilidad de nuestros trabajadores.

Para esta cuestión, durante el año 2020 un grupo de legisladores radicales presentó en el Congreso un proyecto de creación de un Instituto de Formación Laboral Continúa, similar a los que ya existen en la mayoría de las economías desarrolladas.

El sistema de formación profesional que proponemos tiene una mirada en el presente y una aproximación a los desafíos del futuro. Busca mejorar la competitividad, generar empleos de calidad en el corto, mediano y largo plazo y efectuar acciones de promoción y apoyo al trabajo autónomo. Su contenido satisface el derecho a la actualización y al desarrollo laboral continuo de las/ los trabajadoras, desocupadas y trabajadoras autónomas, 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 con posibilidades de progreso constante.

Tiene una mirada federal, ya que analiza las necesidades y potencialidades de cada región. El diagnóstico local – regional, es necesario para poder dar respuesta a las oportunidades y necesidades de empleo detectadas en el territorio.

Sintetiza una visión de cómo será el futuro, acompaña la realización del modelo de sociedad que queremos, y garantiza el éxito social frente a los diversos cambios y desafíos que nos plantea la cuarta revolución industrial.

Para el sistema de formación profesional proponemos contenidos que están en sintonía con las demandas del mercado laboral, son compatibles con un modelo económico vinculado a la generación de divisas, que potencie la capacidad del país para atraer inversiones y promover las exportaciones, generando más y mejor trabajo.

No cabe duda, los avances tecnológicos, la conectividad, la digitalización, la robótica y la inteligencia artificial están transformando nuestra forma de vivir, de trabajar, de relacionarnos y también a la economía, las empresas y el trabajo. La "economía del conocimiento" requiere que los contenidos del sistema de formación profesional puedan actualizar, aumentar y mejorar rápidamente el nivel de calificación de nuestros trabajadores.

Hasta el día de hoy, los principales sectores en los cuales se han aplicado políticas de formación profesional están centrados en las áreas de metalmecánica, electromecánica, turismo, gastronomía, construcción, servicios, oficios tradicionales. Sin dejar de lado estos sectores, proponemos una actualización de los contenidos del sistema de formación profesional en las siguientes áreas principales o materias:

- Agroindustria, petroquímica, biotecnología. Operarios de producción (especialmente algunas industrias: alimenticia, laboratorios, fabricantes de motos y bicicletas, entre otros)
- Informática, tecnologías de computación, programación de sistemas, procesamiento de la información y análisis de datos, automatización de procesos. Impresión 3D, diseño asistido por computadora, saberes digitales. Tecnologías de la información y de la comunicación. Robótica.
- Nuevas áreas de trabajo que crecieron con la pandemia, como teletrabajo, tele-atención médica, teleconferencia, enseñanza online.
- Cuidado y asistencia de personas mayores.
- Empleos verdes. Un módulo formativo que contribuya a impulsar un modelo de desarrollo ambientalmente sostenible, formando los recursos humanos en áreas de energías renovables. Instalación y mantenimiento de energías renovables, gestión de residuos y reciclaje, turismo sustentable, construcción verde, bio-salud, industria agroalimentaria sostenible.

Un nuevo ministerio de trabajo

Para las transformaciones propuestas es preciso modernizar la autoridad de aplicación. 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 laboral y de empleo de un Gobierno. Debe ser el eje convocante para discutir la adaptación de los CCT y la formulación de acuerdos sectoriales.

Debe ser el puente entre los problemas sociales y su salida por intermedio de los nuevos marcos regulatorios que proponemos y a través de los programas de empleo y de formación laboral continua.

Al tener una extensión en todo el territorio nacional, debe promover la coordinación entre Nación, Provincias y Municipios, respecto de los mecanismos para la promoción del empleo y la formación profesional.

Promover la introducción de nuevos medios tecnológicos de fiscalización y de simplificación de trámites vinculados a la vida laboral.

### Jóvenes y mujeres

Como dijimos anteriormente, dos de los sectores más afectados por la falta de empleo, y de empleabilidad son los Jóvenes y las Mujeres.

Las políticas de fomento del empleo de estos sectores tendrán como destinatarios a personas desocupadas, que se encuentren en la economía informal, en un empleo no registrado, que provengan de hogares en situación de vulnerabilidad social. El objetivo es articular la educación, la formación profesional, la capacitación laboral y el empleo, como un camino de ingreso al mundo del trabajo, con posibilidades de desarrollo futuro.

Algunas cuestiones a tener en cuenta para estos programas, son:

a) Las distintas situaciones socio laborales y formativas del colectivo.

b) Que las ofertas del sistema educativo, de formación profesional y de la capacitación laboral continua estén en línea con las necesidades laborales del modelo productivo que proponemos.

c) Que el MTSS articule la orientación formativa y laboral; su certificación, el apoyo para la puesta en marcha de emprendimientos independientes; prácticas formativas en ambientes reales de trabajo; la Inserción laboral

El objetivo, tanto para las mujeres, como para los jóvenes, es reducir las brechas de oportunidades, calidad del empleo y salarial, que existen en el mundo del trabajo, el empleo. Debemos coordinar esta política con los Ministerios de Educación y Desarrollo Social

Es fundamental promover la reducción de las violencias de género y el acoso y discriminación laboral de personas de las diversidades y transversalizar el enfoque de la igualdad de género y diversidad en la normativa laboral vigente, entre otros.

Un sistema de cuidados es un ingrediente básico de una política de inclusión laboral. La primera infancia es nuestra prioridad. Las políticas del cuidado y educación infantil serán una prioridad, proponemos incluir a las personas que brindan el servicio de cuidado a un régimen especial que regularice la integración al mercado de trabajo generando un círculo virtuoso: educación, desarrollo e inclusión social de quienes son cuidados y de quienes cuidan.

## 5- Agroindustria



El sector agroindustrial argentino es estratégico, pujante y ejemplar

La agroindustria es uno de los sectores más importantes de la Argentina con una distribución que abarca la mayor parte del país. Con un ecosistema compuesto mayoritariamente por PyMEs que generan valor y divisas –el sector aporta más del 60 % de las exportaciones-, con una amplia red que la integran profesionales, científicos, docentes, proveedores de insumos y servicios, comerciantes, innovadores, desarrolladores de tecnología, distribuidores de alimentos, empleados especializados que clasifican y empacan los frutos obtenidos de la tierra, o que los industrializan y los transforman en diversos productos.

De este sector depende la generación de alimentos de calidad que toda la sociedad consume y necesita. Además de recursos forestales, insumos industriales y energía. Genera empleo para más de 3 millones de personas representando el 30,6 % de los puestos de trabajo registrados en el sector privado, con un gran entramado social y territorial.

A modo de ejemplo y por mencionar algún sector, que es un ecosistema compuesto mayoritariamente por PyMEs, el agroalimentario, pesquero y forestal aportaron el 41 % del total de los ingresos tributarios del país, por lo que impulsar estas actividades implicaría aumentar en gran escala las inversiones y los ingresos fiscales.

La cadena agroindustrial es el elemento indispensable que explica mayoritariamente las economías regionales.

El fomento a las economías regionales a través del desarrollo de las cadenas productivas permitirá un mayor fortalecimiento de todas las regiones y todas las poblaciones. Argentina es un importante productor y oferente de alimentos y de productos y servicios agroindustriales no alimenticios, sin embargo, el sector todavía está muy por debajo de su potencial. Mediante el armado y puesta en práctica de planes estratégicos productivos y participativos y a través de la aplicación de conocimiento y el estímulo a la inserción internacional.

Producir en el campo cuidando el ambiente y mirando las necesidades sociales es una actividad sofisticada, totalmente alejada al imaginario de rusticidad que a veces se promueve.

El mundo agroindustrial está viviendo su propia revolución científica, de la mano de la agenda ambiental y de las necesidades de uso eficiente de los activos territoriales. Laboratorios, productores y centros académicos se asocian en la dinámica de incorporación de conocimiento.

Los planes estratégicos productivos y participativos, con clústeres locales de desarrollo consistirán en sistemas de estímulos armonizados para todas las producciones agroindustriales, asociados a la creación de nuevo empleo, en el entendimiento de que es el camino virtuoso para alcanzar mayores niveles de desarrollo económico-social y mejores condiciones de vida para todos los argentinos.

Un ejemplo de desarrollo inconcluso es la cadena foresto industrial. La Argentina cuenta con 1,3 millones de hectáreas forestadas, de las cuales el 85% se encuentra en la Mesopotamia y el delta de Buenos Aires, las que abastecen a más de 5 mil industrias de todo el país con unos 100 mil empleos.

Si bien en las últimas décadas se dio un gran salto en la implantación de pinos y eucaliptos debido principalmente al fomento impulsado por la Ley 25080 de promoción a las inversiones, también es necesario que las industrias puedan dar un salto de competitividad por la vía de inversiones tecnológicas, e incorporando rubros que, en las últimas décadas, han sido esquivos para la Argentina tales como la celulosa. Este producto y sus biorrefinerías son el componente necesario para terminar de integrar la cadena y son, a la vez, un elemento central en la estrategia hacia la bioeconomía. Las biorrefinerías nos permitirán llegar a la cúspide de la cadena de valor foresto industrial, con un rol central en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en la Agenda contra el Cambio Climático.

El ejemplo forestal replica en otras cadenas de valor. Corresponde colocar en un lugar central de la estrategia de desarrollo una conversación pública sincera sobre los costos de bloqueo a las actividades potencialmente controversiales. El desarrollo no solo tiene que ver con las actividades que una sociedad despliega, sino en cómo las lleva adelante. Una sociedad donde el miedo paraliza y el bloqueo es la única defensa a los riesgos está condenada a repetirse ritualmente en su forma de generar riqueza. El desarrollo es disruptivo. No asumir dicha condición es una forma de autoengaño.

a- La situación actual y la política del gobierno: entre la hostilidad y la falta de rumbo

En los cuatro años de gestión de la actual administración se advierte un avance gubernamental hacia activos estratégicos agroindustriales (sociales, económicos y políticos) toda vez que se generan acciones de gobierno que entorpecen y burocratizan la gestión económica, desalientan la inversión, distorsionan el funcionamiento de las cadenas de valor, generan desempleo, desaliento y una menor actividad económica en general.

Ejemplos de malas acciones son: la intención de intervenir la empresa Vicentín, la restitución del sistema de ROEs con la implementación de las Declaraciones Juradas de Exportación (DJEC), los tipos de cambios diferenciales, la estatización de los trenes de carga, la estatización del corredor fluvial Hidrovía Paraguay-Paraná, la intervención del mercado de ganado y carne vacuna con limitación del comercio a operadores sin plantas y el cierre de exportaciones de carne, los cupos de exportación para carne y de granos (maíz), la falta de transparencia en la administración de cupos, los fideicomisos y registraciones, fideicomisos para el desacople de precios para el aceite comestible al mercado interno y en para el trigo pan (FETA), el aumento de retenciones, la concentración comercial, el impuesto a la riqueza, la baja del corte de biocombustibles, el anuncio de un plan ganadero (pseudo plan) con exportaciones de carne cerradas, la pérdida de mercados internacionales, la inseguridad general y la relacionada con el sector –como por ejemplo con las roturas de las silobolsas-, no actualización del fondo de emergencia agropecuaria, entre otros muchos aspectos.

En general, desde el gobierno se promueve la grieta, la profundizan y generan división en la sociedad con el falso dilema de campo o ciudad, cuando el país necesita darse un proceso de reconfiguración territorial. Es campo y es ciudad.

Argentina ha agotado su modelo macrocefálico y necesita apoyarse en la bioeconomía para refederalizarse en torno a ciudades intermedias competitivas y cohesionadas.

Generar certidumbre y/o disminuir las incertidumbres generadas por la toma de decisiones del actual gobierno es el mejor plan que se puede proponer como inicio para cimentar con bases sólidas, un desarrollo económico y social integral de la Argentina, que no se base en subsidios ni asistencialismo demagógico.

En el sector frutihortícola en particular, las variables macroeconómicas han sido inestables, los cambios de rumbo en la política, el tipo de cambio subvaluado, el alto costo laboral, la ausencia de crédito para el financiamiento de inversiones, la falta de mano de obra capacitada, las retenciones a las exportaciones, la ausencia de inversión en infraestructura, la alta presión impositiva, todo ello se aúna para desagregar a la Argentina del proceso de evolución tecnológica que vivió el sector en todo el mundo desde 1980 a la fecha.

Si nos referenciamos con el mundo, nuestra participación frutihortícola ha crecido en volumen de exportación, pero estancado y disminuido en calidad. Cohabitan unos pocos modelos virtuosos como el limón, con otros mayoritariamente decadentes como manzana, cebolla, pomelo, arándano, etcétera. Latinoamérica evolucionó fuertemente en los últimos cuarenta años en la frutihorticultura de exportación (Chile, Perú, Colombia, Brasil, etcétera).

Como en tantos otros sectores, frente al avance regional Argentina ha sido un espectador pasivo de esta etapa de desarrollo.

Se ha dificultado mucho sostener la competitividad del sector. Faltan las inversiones de las corporaciones frutihortícolas multinacionales, que optan por anclar sus intereses en otros países. Argentina no resulta un destino atractivo. Se sustituye sólo parcialmente con la inversión local.

La producción de frutas y hortalizas destinada al mercado interno sufre las limitaciones macroeconómicas con algunos agravantes. Por ejemplo: el retraso cambiario favorece la importación de bienes de consumo a precios competitivos -acelga y espinaca congelada de Bélgica, naranjas de Egipto y Brasil, zanahoria y cebolla de Brasil, entre otros-. Esto acompaña la escasez de bienes de capital mayoritariamente importados (insumos, semillas, materiales de empaque, etcétera) y consumidores que definen compras por precio y no por calidad.

En este contexto la producción frutihortícola argentina se ha descapitalizado, su maquinaria se queda en el tiempo, sobreexplota la mano de obra sea familiar o contratada, elude la presión impositiva, disminuye la calidad del empleo por la baja paga ofrecida y lucha con las herramientas que dispone para sobreponerse a las dificultades que le impone la realidad de nuestro país. Argentina propicia una producción frutihortícola de baja inversión y de baja productividad. Tiene todo para que sea exactamente al revés: alta inversión y una mejora de la productividad.

## b- Orientaciones generales: Argentina debe cambiar

Debemos terminar con medidas económicas e impositivas distorsivas, tomadas de forma espasmódica, que solo producen mayor desequilibrio y profundizan la falta de previsibilidad, tan necesaria para llevar adelante cualquier emprendimiento productivo e incentivar la innovación.

Es necesario dejar de aplicar parches coyunturales y dar previsibilidad al negocio agroindustrial.

Una nueva visión del territorio implica unir nuestras mejores tradiciones productivas, con la agenda sanitaria, ambiental, territorial e internacional. Nuestro “campo” es nuestro punto de unión con un mundo cambiante. Debemos ser proveedores de soluciones agroambientales complejas: mejor ambiente, mejores alimentos y mejor hábitat para un mundo en crisis post pandémica.

Para eso se necesita una reforma fiscal integral que incluya la simplificación del sistema, elimine impuestos regresivos y distorsivos, sea equitativa para todos los actores, disminuya la carga impositiva total e incentive la inversión y la productividad. Esta reforma debe alentar a los nuevos emprendedores, promover su desarrollo, considerando a todo el ecosistema productivo, agropecuario, industrial y comercial.

Proponemos reformar la ley de pymes dando equidad al sector agrario con el resto de las pymes, estableciendo nuevos criterios de segmentación en la categorización que permita

diferenciar al pequeño y mediano productor de los grandes grupos corporativos, cada vez más insertos en el área productiva.

Promovemos el desarrollo del sector agroindustrial. Por su escala y por su dinamismo este sector es el que está en mejores condiciones de dar una respuesta rápida. Crea los recursos necesarios para satisfacer el mercado interno y para seguir generando las divisas imprescindibles para el desarrollo del país. Y apuesta por la recuperación socioeconómica de la Argentina en forma integral, dejando de lado prejuicios ideológicos, persiguiendo acuerdos y respetando las normas, que son las herramientas esenciales de la democracia.

Impulsamos la mejora de la competitividad de todo el sector agroindustrial de forma sustentable. Con especial focalización en el desarrollo y protección de todas las economías regionales. Para dinamizar el aparato productivo del interior con proyección hacia un modelo exportador inserto en un contexto internacional globalizado y altamente competitivo.

Debemos garantizar para nuestras generaciones futuras el mantenimiento, sin deterioro, de nuestros recursos más estratégicos que son el suelo, el agua y el aire. Para eso, el compromiso debe estar asociado al diseño de medidas e incentivos para lograr que nuestra plataforma productiva perdure a través de los tiempos.

Las economías regionales representan la oportunidad para avanzar hacia un país integrado y moderno. Argentina caerá recurrentemente en crisis macroeconómicas si no se fortalecen las estructuras productivas de las provincias, así como la provisión de servicios



públicos de calidad. Se requiere una mirada más abarcativa de las políticas en materia productiva de las zonas más rezagadas que contemplen infraestructura física e institucional, así como la promoción de los sectores que generen empleo de alta calidad y valor agregado o mayor industrialización en cada caso.

Nuestro objetivo es superar el récord de producción de 157 millones de toneladas del año 2019 para lograr una producción de 200 millones de toneladas de granos y en el sector ganadero aumentar las existencias vacunas hasta alcanzar las 60 millones de cabezas. Para ello proponemos acompañar al sector con planes y programas de estímulos que permitan alcanzar el desarrollo de esas actividades las cuales tienen todo el potencial para crecer, solo necesitan de un Estado que las estimule.

El sector pesquero argentino necesita desarrollo con sostenibilidad de los recursos pesqueros y sus hábitats, siendo clave la sostenibilidad ambiental de la explotación de los recursos pesqueros nacionales para mejorar el comercio exterior preservando nuestros recursos.

Para ello es necesario el fortalecimiento del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), ampliar la infraestructura portuaria e incentivar la renovación de la flota pesquera.

Para difundir cambios estructurales a nivel micro y mesoeconómico, y mejorar la dinámica macroeconómica, es necesario trabajar dos ámbitos concretos: la innovación y el fortalecimiento de encadenamientos productivos. Cada región cuenta con características

propias en cuanto a estructura productiva, mercado de trabajo y capacidades empresariales, dotación de recursos naturales e infraestructura, sistema social y político, tradición y cultura. Se parte entonces del enfoque “empresa + entorno + características propias de las empresas dentro del entorno”, para plantear estrategias de desarrollo inclusivo, transformador y sustentable. El carácter sistémico para el fomento empresarial supone el crecimiento de sistemas productivos regionales que permita aumentar la competitividad del conjunto.

#### c- Acciones para considerar

Hace falta fortalecer el sistema tecnológico de conectividad (infraestructura de conectividad –inclusión digital para los productores– con cobertura que alcance a todo el territorio nacional y no solo a las áreas urbanizadas). Es muy importante el desarrollo y consolidación del sistema de caminos y rutas para el traslado de la producción; y la ampliación de los corredores fluviales y ferroviarios de carga, para lo cual es imperioso que el núcleo productivo familiar se afiance en las distintas explotaciones.

Se debe revisar y proponer nuevos modelos de vinculación entre el sector público y privado para incrementar la innovación, la investigación y adaptación tecnológica que permita una mejora sustancial de la productividad del sector, de la competitividad exportadora, la calidad promedio y los niveles de consumo.

Hay que avanzar en la desburocratización de la producción, comercio e industrialización de productos agroindustriales y agroalimentarios.

El ordenamiento territorial es imperioso. De las zonas urbanas y suburbanas. De acuerdo con los aspectos físicos, ecológicos y sociales de cada territorio, de modo tal de integrar los planes de ordenamiento y desarrollo productivo.

En línea con las propuestas macroeconómicas, hay que transitar un camino hacia la unificación de los tipos de cambio. Junto con esto, se debe promover la facilitación y desburocratización de los procesos para las exportaciones de productos agroindustriales, agilizar las importaciones de bienes y servicios que promuevan la adopción de nuevas tecnologías para mejorar la productividad y la competitividad de nuestros productos.

Nuestro país debe mejorar mucho su política comercial, entre otras cuestiones a través del fomento y el desarrollo de mercados internacionales para colocación de productos derivados de la agroindustria. Y hay que comenzar ya, con la apertura de las exportaciones de carne y comprometiéndose a no volver a cerrar los mercados, ni establecer cupos de cuotas por empresas.

Avanzar en la información abierta también contribuirá a mejorar la productividad del sector. Hace falta establecer pautas de transparencia en las acciones de gobierno, publicando toda la información de forma tal que cualquier ciudadano pueda acceder libremente a ella. Se debe profundizar la experiencia positiva en este sentido iniciada en el período 2015-2019.

En línea y acorde a una política ambiental de avanzada que debe sostener nuestro gobierno, hay que preservar en forma sustentable los recursos naturales, ictícolas, marítimos y los hábitats vinculados a esos recursos.

Tal y como se sostiene en lo relativo a las políticas de seguridad y defensa, hace falta combatir la pesca ilegal en Zona Económica Exclusiva (ZEE: hasta 200 millas) con una fuerte negociación sobre las operaciones en aguas internacionales (milla 201), con acciones directas en foros mundiales para bajar aranceles y barreras para arancelarias.

El agua es un bien escaso, y su uso inteligente es indispensable para el sector. Su administración y gestión es un tema de importancia creciente. Se debe fomentar el uso del riego inteligente. En esa línea, desarrollar en forma sustentable nuevas áreas de riego integrando lo público y lo privado con el fin de incrementar la producción agroindustrial y frutihortícola, tanto para el mercado interno como externo, y hacer productivas zonas que todavía no lo son.

Los pequeños y medianos productores agropecuarios deben ser cuidados. Forman parte de un segmento importante de la producción. Hay que acompañarlos con capacitación a través de distintas instituciones, especialmente el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), apoyar con créditos de fomento por parte de la banca estatal, e impulsar proyectos de asociativismo y modernización tecnológica.

El sector también puede contribuir con acciones concretas en beneficio del bienestar y la salud de los argentinos. En esta línea, se puede definir una política de producción y generación de alimentos sanos y de calidad destinados al consumo interno y la exportación, promoviendo el mayor valor agregado, con identificación de orígenes y el desarrollo de marcas que generen mayor valor de producción.

Se deben promover los consumos de frutas y verduras en la población en forma articulada con las políticas de cuidado de la salud y en forma coordinada con organismos estatales, instituciones educativas, asociaciones civiles y sector privado.

También hace falta redefinir la utilización del concepto de agricultura familiar, para disociarse del asistencialismo prebendario.

Merecen un capítulo especial todas las economías regionales cuyas producciones variadas requieren una atención específica por producción mediante el desarrollo de planes estratégicos y participativos.

Como se afirmó más arriba, es a la vez poco complejo y necesario aumentar la producción de la frutihorticultura, incrementado el volumen exportador que genera el sector de hortalizas y frutas en fresco e industrializadas (deshidratado, congelado, liofilizado) a partir de los requerimientos del mercado externo.

La producción frutihortícola puede ser saneada sanitaria y comercialmente. A través del establecimiento de un registro único de productores que permita identificarlos para aplicar las políticas públicas diseñadas.

Hace falta diseñar una nueva logística de abastecimiento de frutas y verduras pensando en las necesidades y tendencias del 2040/2050. La logística de abastecimiento actual debe ser repensada dado que fue diseñada en la década del sesenta del siglo pasado para los grandes centros urbanos con puntos físicos concentrados de comercialización.

Impulsar un cambio en la legislación laboral que permita a la vez mejorar el empleo, el salario y la productividad. Especialmente en el sector de frutas y hortalizas, que permita ser un acelerador del desarrollo en esta actividad de mano de obra intensiva, apuntando a la sustitución de planes mitigantes de la desocupación para transformarlos en trabajo real y efectivo.

Para toda la agroindustria una dirección clara, para cada sector un plan para aumentar su productividad.

Todos las cadenas requieren de planes estratégicos para el despliegue de sus potencialidades, el aumento de la productividad, la competitividad, la provisión de alimentos accesibles y de calidad para los argentinos y el aumento considerable de la exportación.

Las cadenas son:

- o Cadena Apícola y miel.
- o Cadena de la Vitivinicultura.
- o Cadena de la Yerba Mate y el Té.
- o Cadena del Arroz.
- o Cadena del Limón.
- o Cadena del Maní.
- o Cadena del Tabaco.
- o Cadena Hortícola, incluye cadena de la papa y tubérculos.
- o Cadena la Mandioca.
- o Cadena Láctea.
- o Cadena Legumbres (porotos, arvejas, etcétera).
- o Cadena la Fruticultura:
  - Cítricos dulces: Naranjas y Mandarinas.
  - Cítricos: Limón.
  - Frutas finas cultivadas: Frutillas, Cerezas, Moras, Guindas, Frambuesas, Arándanos, otros berries.
  - Frutas de pepas: Peras y Manzanas
- o Ganados y Carnes: son cadenas de amplia integración territorial a nivel país.

Planes específicos para:

- Cadena de la carne aviar.
- Cadena de la carne porcina
- Cadena de la carne vacuna.

- Cadena de la carne y lana ovina.
- Carne y fibras de camélidos.
  
- o Genética y reproducción animal, ingeniería genética y biotecnología aplicada al sector agroindustrial, incremento de la producción de alimentos liofilizados .
  
- o Foresto industria e industria celulósica con eje en el Río Paraná, que permita generar una balanza comercial sectorial superavitaria.
- o Riego y administración de agua para producciones agroindustriales.
- o Plan estratégico de economía del conocimiento agroindustrial y servicios digitales asociados.

También llevaremos adelante reformas en las instituciones relacionadas con la agroindustria. En línea con la política de ciencia y tecnología que proponemos, acompañaremos un programa de fortalecimiento institucional y vinculación interinstitucional entre el INTA, INTI, CONICET, CONAE y Universidades. Contendrá un programa de capacitación y vinculación de profesionales e investigadores argentinos con centros académicos de excelencia del exterior en materias para el desarrollo, adopción de tecnología y transferencia de conocimientos para el sector agroindustrial.

Se debe mejorar la logística e infraestructura. Con la creación de un Fideicomiso Nacional para Infraestructura Rural que permita financiar el Desarrollo Rural, mediante la integración de escuelas rurales, caminos y servicios rurales, salas sanitarias rurales, con prioridad



sobre los planes estratégicos productivos y participativos provinciales ya desarrollados y consensuados con las instituciones locales (Asociaciones de productores, Industriales y de Comercio, ONGs, etcétera) y regionales donde se hallan definidas las prioridades locales/regionales.

Existe un fuerte vínculo entre la logística y el desarrollo de un país, que sumado al cambio tecnológico permite mejorar la matriz productiva de cada región. Una forma de evaluar el desarrollo de un país es mediante el índice de desarrollo logístico que elabora el Banco Mundial desde el 2007, donde se mide el rendimiento a lo largo de la cadena logística de suministro y se enfoca en evaluar aspectos de aduanas, infraestructura, envíos internacionales, competencia de servicios logísticos, seguimiento y rastreo y puntualidad.

## 6- Minería

La minería es una extraordinaria oportunidad para nuestro país.

El cambio climático de nuestro planeta es un hecho y Argentina es y será impactada. Todas las actividades productivas, en especial las que incluyan el aprovechamiento de los recursos naturales, deben sin falta hacerlo en forma sustentable. Desde la actividad industrial minera argentina se aportan varios de los principales minerales críticos necesarios para el desarrollo energético que permitirá la disminución de los gases de efecto invernadero (GEI). Con litio, plata, zinc, cobre. Se pueden incrementar sus

producciones y la de muchos minerales más con una política minera adecuada y sostenida. Que cuide el ambiente. Que emplee gente de los pueblos de cercanía donde se produce. Que facilite la creación de empresas proveedoras de la producción minera.

El desarrollo sostenible de la actividad industrial minera se vincula directamente con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) –propuestas de acción mundial en favor de la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico–, en la que la República Argentina debe seguir comprometida en su implementación.

Vamos a afianzar la industria minera como un pilar necesario para el bienestar de la sociedad y el cuidado del ambiente, puesto que es una industria clave en relación con el propósito constitucional de promoción del bienestar general.

La prohibición lisa y llana de una actividad productiva, que cumpla con los principios de cuidado ambiental, en nombre de la preservación del patrimonio para generaciones futuras, mientras la pobreza y falta de oportunidades contaminan nuestras comunidades debe ser discutida sobre datos ciertos y bases científicas.

Cabe recordar las palabras de Raúl Alfonsín el día de su asunción, en su discurso ante la Asamblea Legislativa.

“El sector minero argentino ha sido tradicionalmente un sector económico relegado, cuya importancia medida en términos de su contribución al producto bruto interno, generación de divisas y empleo es relativamente escaso y coloca al país en posición de neto

importador de minerales. Sin embargo, el país tiene un potencial minero importante, cuyo desarrollo contribuirá a aliviar el problema de nuestra balanza de pagos y tendrá un impacto dinamizador sobre algunas de las economías regionales más postergadas”.

El desarrollo de la industria minera incluirá a las 23 provincias y CABA. Y comprenderá un amplio abanico de minerales y rocas, que no sólo van a aportar con las exportaciones e ingreso de divisas, sino con la sustitución de importaciones. Traerá crecimiento de industria nacional que los utilice directamente o los manufacture. Creará nuevas empresas proveedoras de bienes y servicios para la cadena minera. Creará fuentes de trabajo genuinas. Contribuirá al desarrollo de infraestructura básica (obras públicas y privadas) en todo el territorio nacional.

Los ejes de nuestro proyecto minero son la estabilidad y seguridad jurídica, la previsibilidad del camino a transitar, y el fortalecimiento institucional de los actores asociados a la gobernanza de los recursos naturales minerales de nuestro país.

a- Principales problemas a solucionar

A la minería le afectan, principalmente, los problemas generales de la economía argentina del kirchnerismo: la falta de estabilidad macroeconómica, la rareza del mercado cambiario, la falta de un mercado de capitales avanzado, las restricciones a las importaciones y las dificultades para exportar, la falta de transparencia, la inseguridad y desconfianza jurídica, la falta de transparencia, la falta de credibilidad.

El sector también enfrenta dificultades propias. Las vamos a superar. Algunas de estas dificultades son:

- Falta de diálogo genuino de todos los actores asociados a la gobernanza de los recursos mineros y diferentes actores de interés. A eso se le suma el desconocimiento de la importancia de la industria minera y su impacto ambiental-social-productivo por gran parte de la población y de funcionarios e intelectuales argentinos.
- La falta de credibilidad sobre el país para que se puedan sostener inversiones de largo plazo y lenta maduración.
- La carga tributaria total en comparación con otros países mineros de nuestra región. Para incentivar la actividad minera y capturar la mayor cantidad de renta posible sin ser “no competitivos” a nivel regional y de otros países, y considerando las características del mercado para cada uno de los diferentes minerales que se producen, por ejemplo litio, oro, plata, zinc, sal, boratos.
- Instituciones débiles: organismos públicos, técnicos, de investigación que no cumplen bien las funciones para lo que fueron creados, y no interactúan bien entre ellas.
- Falta de bases de datos públicas y confiables: datos sociales, geológicos, de exploraciones ya hechas en proyectos mineros, de funcionamiento de la Ley de Inversiones Mineras (24196), de catastros mineros.
- Falta de profesionales idóneos para cubrir todas las áreas en los organismos.
- La Secretaría de Minería de Nación no cuenta con información real de base sobre el mercado minero actual y futuro –de litio, cobre, potasio, oro, uranio, plata, otros–

que permita a Argentina gestionar y planificar sus recursos naturales mineros y su interacción con el mundo (i.e.: No tenemos información propia de actualidad y proyecciones futuras sobre “Minerales críticos para la transición energética”).

- Falta de desarrollo integral de toda la actividad minera: prospección-exploración minera de todo el potencial geológico en el territorio nacional como base indispensable.

#### b- Situación actual

Argentina no logró nunca ser conocida por sus ciudadanos, y por el mundo, como “un país minero”, a pesar de contar con innumerables yacimientos ricos en recursos minerales. Si bien la minería siempre estuvo y está presente principalmente con los minerales de tercera categoría (i.e.: Materiales de construcción), ya que no hay forma que tengamos por ejemplo toda la infraestructura, las ciudades y rutas sin haber existido actividad minera que proveyó los materiales necesarios (áridos, arena, cal, arcilla, otros), sólo en contadas ocasiones se interesó por la riqueza que puede generar para el país si aprovecha los minerales de primer y segunda categoría (i.e.: oro, plata, plomo, zinc, cobre, litio, sal, boratos, entre otros).

Tampoco logró un desarrollo sostenido a la fecha (por ejemplo: Mina 9 de Octubre en Jujuy; Mina Bajo La Alumbraera en Catamarca; Mina Sierra Grande en Río Negro; Mina Tincalayu en Salta; Mina Cerro Vanguardia en Santa Cruz; Mina Gualcamayo en San Juan, minas de cuarzo y feldespatos en Córdoba, minas de sal en la Pampa-Salta-Jujuy, entre otras). Ahora bien, esa curva ascendente sólo logró “contagiar” su impulso en escasos metales factibles de ser descubiertos y producidos desde Argentina (oro, plata, cobre casi

exclusivamente), a los que se le suma actualmente el litio, tan relevante en los últimos años. Ese impulso no fue suficiente para su crecimiento sostenido, ya que actualmente están cerrando y/o reduciendo su capacidad productiva varias minas metálicas (Manantial Espejo, Veladero, Aguilar), y sólo se anuncian inversiones en el corto plazo para poner en producción emprendimientos de litio (uno a cuatro años).

Argentina no logró hacer crecer en forma integral y sostenida esta actividad industrial, como ha ocurrido en sus países vecinos con los que comparte una geología y recursos naturales mineros similares, como lo son Chile, Perú, Brasil y Bolivia. Esto sucede porque faltó una política minera de largo plazo, lo que significó falta de atracción de inversiones en exploración y construcción de proyectos mineros, falta de transparencia y gestión adecuada de los recursos naturales mineros por parte de algunas provincias y del Gobierno Nacional, pérdida del diálogo para debatir, conocer y desarrollar esta actividad (Por ejemplo los conflictos violentos en Mendoza en 2019 y Chubut en 2021). Por lo que, la única forma de que haya crecimiento real y sostenido en inversión minera en todas sus etapas y recursos disponibles, y acompañemos desde el sector minero el desarrollo federal productivo, es estableciendo y ejecutando una política minera consensuada y de largo plazo (veinte a treinta años mínimo) que asegure estabilidad y previsibilidad a todos los actores intervinientes en su gobernanza, partiendo de la base que desde el Gobierno Nacional se darán los soportes que sean necesarios.

La actividad minera genera empleo y desarrollo social-económico siendo base para el desarrollo de otras industrias (i.e.: agricultura, vidrios, fundiciones, acerías, baterías, textil, alimentaria, otras), e incluye minerales y rocas existentes en nuestro territorio que tienen características particulares propias y necesidades de políticas públicas y de fomento diferentes. Todas deberán tener las mismas exigencias de cuidado del ambiente y

compromiso de desarrollo de las poblaciones cercanas a los emprendimientos mineros. Pero hay un amplio espectro que debe ser gestionado adecuadamente y de acuerdo a las competencias propias del Gobierno Nacional y de cada uno de los gobiernos provinciales. Seremos un país minero cuando logremos que haya constantes inversiones en prospección/exploración –en promedio se estima siempre que se necesitan explorar cien proyectos para que uno avance hacia una etapa de producción–, 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 que cuando terminen su actividad productiva realicen un cierre/remediación del emprendimiento minero, garantizando siempre y en todo momento el cuidado del ambiente y las poblaciones cercanas, e incentivando el desarrollo de toda la cadena de valor –aguas arriba (antes de la extracción del mineral) y aguas abajo (después de la extracción del mineral)– asociada a los mismos. Argentina comenzó a trazar su surco minero con la primera Ley de Fomento Minero, que fue sancionada el 7 de mayo de 1813 por la Asamblea Constituyente, a propuesta de la Junta de Gobierno, y hecho por el cual se celebra el día de la minería ese día. Desde ese año se empezaron a construir las bases de la actividad minera y el descubrimiento o puesta en producción de yacimientos ya reconocidos como Mina Pirquitas (Ag-Sn en Jujuy, 1939-1990, reactivado entre 2008-2016), Mina Aguilar (Ag-Pb-Zn en Jujuy, 1930-2020, reactivado en 2022), Mina Sierra Grande (Fe en Río Negro, 1944-1992), Mina Río Turbio (Carbón, Santa Cruz, 1943, actualmente subsidiada por estado nacional), Mina Famatina (1904-1929 en la Rioja, Cu-Au-Ag), entre otras.

Es importante resaltar que durante esos años, se creó también el Servicio Geológico Minero Argentino que creció en varias etapas (División de Minas, Geología e Hidrología,

1904; Instituto Nacional de Geología y Minería, INGM, 1963; Servicio Nacional Minero Geológico, 1972; SEGEMAR, 1996 a la actualidad); la Dirección General de Fabricaciones Militares (1941 a la fecha) y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA, 1950 a la actualidad). Durante ese amplio período se creó una base de capital humano y conocimiento de nuestros recursos naturales mineros tan importante, que descubrió la mayoría de los yacimientos que se pusieron en producción en ese tiempo y que están a la espera de comenzar a producir actualmente.

En el año 1960 desde el CFI se lanzó un programa de evaluación de los recursos naturales de la República Argentina, que publicó sus resultados en el año 1962, contribuyendo a sentar las bases del desarrollo industrial minero a través del análisis de datos reales sobre la existencia de minerales en el territorio nacional, su uso en ese momento o planificado a futuro para la industria nacional y/o su potencial de ser un recurso mineral exportable. Este trabajo no fue actualizado y actualmente el Consejo Federal de Minería (COFEMIN) solicitó a la Secretaría de Minería de Nación lo actualicen a través del SEGEMAR, ya que sin datos no hay gestión que pueda ejecutarse ni evaluarse.

Con el retorno a la Democracia, y entre los años 1983-1989, la prioridad del Gobierno en general fue de recuperar y fortalecer la institucionalidad. En el caso del sector minero, se creó la Secretaría de Estado de Minería y se la integró al Gabinete Económico en un mismo pie de igualdad con otros sectores productivos. Se recuperaron desde Fabricaciones Militares de las denominadas Áreas de Reservas, que concentraban prácticamente todo el potencial metalífero del País, áreas que luego fueron transferidas a las Provincias con las que se conformó un "Consejo Federal Minero" de carácter consultivo. Se construyó la primera refinería de oro primario del país en Catamarca (para la refinación, acuñamiento y atesoramiento en el Banco Central), y se pavimentó el camino para que Bajo La Alumbra



factibilizara y comenzara a producir cobre. Se comenzó a ejecutar una política de difusión y atracción de inversiones, y relacionamiento con otros países y mercados internacionales. Y con el objetivo de favorecer el intercambio de “buenas prácticas” con países de nuestro entorno se creó la OLAMI (Organización Latinoamericana de Minería).

La década del 90 marcó un cambio muy importante en el mundo, y en Argentina, en materia de desarrollo de materias primas y globalización de mercados, cuidado ambiental y derechos de comunidades indígenas. En nuestro país, los actores políticos del momento, usando gran parte de la base de la década anterior, pudieron consensuar y generar nuevamente una política minera que nos marcó el rumbo para las próximas décadas y permitió desarrollar los yacimientos mineros reconocidos (Bajo La Alumbraera y Cerro Vanguardia) y algunos por reconocer (Chinchillas, Gualcamayo, Casposo, Cerro Negro) y que nos llegan hasta la actualidad como una base sobre la que tenemos que construir nuestra nueva política minera.

Entre los años 1993 a 1995 se sancionaron un paquete de leyes nacionales que reencauzaron las actividades mineras en el país (Leyes 24196, 24224, 24227, 24228, 24402, 24466, 24498, 24523, 24585, etcétera), que fueran impulsadas desde la Casa Rosada, y articulada con los gobernadores provinciales del momento. Vale resaltar que se volvió a sancionar una ley específica para el fomento a las inversiones mineras (la Ley 24196, que define estabilidad fiscal y cambiaría por treinta años entre otros mecanismos de fomento), se creó el Consejo Federal de Minería como órgano asesor de la Autoridad Minera Nacional para articular la política nacional minera (Ley 24224), y se establecieron una serie de modificaciones al Código de Minería a los efectos de llevar adelante la protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural que pueda ser afectado por la actividad minera (Ley 24585), primera ley ambiental que se dictó en el país.

A su vez, durante el año 1994, se modificó la Constitución Nacional, estableciendo el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales existentes en su territorio, hecho 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.

Al igual que Chile, Argentina posee varios pórfidos de cobre reconocidos desde hace años, siendo uno de ellos el yacimiento de Bajo la Alumbrera. Dicho yacimiento estaba reconocido desde 1940, pero recién fue puesto en producción en el año 1995, siendo considerado el emprendimiento minero más grande del país a la fecha, y esto ocurrió principalmente por la política minera que sentó la base para el fomento de las grandes inversiones mineras y que empezó en el año 1983 y se consolidó en la década de los 90.

En los años siguientes se continuó con el impulso de la política minera que permitió avanzar en el consenso de legislaciones (Código de Procedimientos Mineros) e información técnica de base (Se ejecutó un Proyecto de asistencia técnica para el desarrollo del sector minero Argentino, Pasma I y II entre 1998 y 2001). Pero se fue desarticulando el diálogo y consenso entre Nación y provincias para fomentar la industria minera a partir de los diversos cambios de autoridades de gobierno, la inestabilidad macroeconómica, la falta de políticas de desarrollo productivo federal y de largo plazo, y la falta estabilidad en las reglas de juego.

En relación al perjuicio respecto a la relación minería-ambiente, en algunas provincias se legisló para que la autoridad minera se encargue de la parte ambiental de su actividad, y en otras quedó en manos de la autoridad ambiental provincial, lo que empezó a generar diferentes procedimientos administrativos para evaluar, aprobar y controlar los trabajos mineros. También, las diferencias notorias en la forma de desarrollar el “negocio y la actividad minera” de acuerdo al mineral o roca motivo de la actividad minera, empezaron a

generar un alto porcentaje de actividad minera ilegal, asociada a materiales de construcción principalmente (áridos, lajas, arcillas para ladrillos) y a generar “mineros de café y oscurantismo” en pedimentos mineros y en la actividad exploratoria en general, que fue conduciendo a que desde las autoridades mineras nacionales y de varias provincias, se hable casi exclusivamente de fomento y desarrollo de minería de metales preciosos o base, se polaricen las discusiones a favor o en contra de la actividad minera orientada a esos metales (i.e.: litio, cobre y oro), y se genere un retroceso enorme en la imagen positiva de la industria minera nacional.

El Consejo Federal de Minería que en las décadas de los 80 y 90 contribuyó a la reflexión, el debate, la 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.

También es notable apreciar que desde los años 1993-1994, y después de más de veinticinco años, no se volvió a hacer política minera, y fue la sola inercia la que nos mantuvo con inversiones en exploración principalmente en metales preciosos (Au-Ag) y base (Cu-Zn-Pb), que variaron de acuerdo a sus precios internacionales y decisiones políticas nacionales y de las provincias en donde se asentaron principalmente las mismas, que fueron Santa Cruz, San Juan, Catamarca, Salta y Jujuy, logrando en ellas avanzar con varios proyectos para ponerlos en producción. Varios de esos proyectos están actualmente en etapa de cierre de mina (Bajo La Alumbraera, Pirquitas, Manantial Espejo) o extendiendo su vida operativa reduciendo notoriamente su producción (Aguilar, Veladero, Vanguardia), y

no se ha logrado aún que haya un cronograma previsible en exploración e inicio de construcción y operación de nuevos emprendimientos mineros a pesar de nuestro enorme potencial.

Actualmente estamos transitando un crecimiento claro de inversiones en exploración y puesta en marcha de proyectos mineros de litio en el noroeste argentino, pero es debido principalmente a la demanda mundial por ese mineral crítico para la transición energética y la descarbonización del mundo, y al buen trabajo hecho por las provincias que alojan esos yacimientos, pese a los problemas macroeconómicos y de estabilidad de nuestro país.

El desarrollo y concreción de una política minera de largo plazo que sienta las bases para solucionar todos esos temas, comenzará entendiendo bien al sector industrial minero, sus diferentes productos y sus etapas, junto con las obligaciones y responsabilidades para su fomento, control y desarrollo por parte del gobierno nacional y de cada una de las provincias, y articulando acciones concretas entre los mismos.

#### c- Definición de nuestras orientaciones programáticas generales

Es necesario definir la estrategia para conducir a Argentina y sus 23 provincias (más la CABA), empezando desde la Casa Rosada y el Congreso de la Nación desde el 2024 y las décadas venideras para refundar la política minera nacional.

Se necesitará de diálogo y acuerdos de los responsables de liderar las políticas nacionales y provinciales, y un compromiso genuino de trabajo honesto y responsable, entendiendo los beneficios reales para la sociedad que el desarrollo de la industria minera tiene para generar, así como que no pueden ser beneficiados sólo unos pocos oportunistas del momento. No deberá faltar la garantía de estabilidad y de que las condiciones establecidas

para la actividad no se verán alteradas por un cambio de gobierno, ya que son necesarios varios años para que los capitales nacionales y extranjeros confíen para elegir a nuestro país como un destino confiable de sus inversiones. Requiere no repetir los errores del pasado (falta de control de cumplimiento del Código de Minería y legislación minera provincial para generar inversiones reales de las empresas y tenedores de pedimentos mineros, falta de diálogo, falta de control ambiental, falta de desarrollo local, entre otros), trabajar en forma multidisciplinaria, definir una estrategia y tener la voluntad política de seguirla siendo inteligentes y firmes en su forma de ejecutarla.

La licencia social es fundamental también por lo que habrá que garantizarles a los ciudadanos que se trabajará para su beneficio y el cuidado del ambiente, y para recuperar la confianza que se ha perdido en las instituciones del Estado.

Esto no es una novedad, hoy la política minera del litio ejercida férreamente por las provincias de Jujuy, Salta y Catamarca, y articulada en parte con el Gobierno Nacional, es una muestra de cómo se puede avanzar; y de la necesidad de articular nuevamente entre todos los sectores políticos, y muestra también, cómo se puede crear incertidumbre e incrementar los riesgos para atraer inversiones, a partir de decisiones políticas mal tomadas desde el gobierno nacional (i.e.: proyectos de nacionalización del litio) o gobiernos provinciales (i.e.: mal control de aspectos ambientales o tributarios o de desarrollo local de las empresas en su territorio). El litio es una oportunidad única y concreta que tenemos hoy en nuestro país, con numerosas empresas realizando trabajos de exploración y operaciones mineras que planifican una vida útil de cuarenta años mínimo, para mostrarle a los argentinos y al mundo de que sabemos cómo hacer minería sustentable, atraer nuevas y más inversiones, y generar desarrollo económico y social.

Pero Argentina necesita desarrollar íntegramente todos sus recursos naturales mineros. Jujuy, Salta, Catamarca, San Juan y Santa Cruz lo hicieron de una u otra forma, e ir a esas provincias e intentar paralizar la actividad minera es casi imposible. Pero en las cinco provincias cuesta mucho mantener la productividad minera, y mucho más aumentarla y diversificarla, y en todas creció la actividad minera ilegal de los materiales de construcción y obra pública. Otras provincias también afianzaron su actividad minera como Córdoba y Buenos Aires, pero se trabajó en forma aislada, creció la informalidad y el desconocimiento de la sociedad sobre la actividad.

El cuidado del ambiente es, para nosotros, una necesidad, una obligación y una convicción. Desde la actividad minera tenemos mucho para hacer en lo que se refiere a comunicación de los temas ambientales mineros, a partir de varios estigmas falsos que cargamos de estar asociados directamente a la megaminería contaminante, destrucción del ambiente, cianuro y muerte, contaminación y consumo excesivo de agua.

Para poder realizar trabajos mineros se deberá garantizar que se cumple la legislación nacional y provincial minera ambiental vigente. La evaluación, autorización y control ambiental es responsabilidad de la provincia en donde ocurren los trabajos mineros, pero la responsabilidad de la ejecución de un trabajo perjudicial para el ambiente es directamente de la empresa o productor minero que lo hace. El marco de estabilidad política y macroeconómica, la aplicación de la Ley de Inversiones Mineras y el apoyo técnico/económico a las provincias, es responsabilidad del Estado nacional. La única forma de cuidar el ambiente, y afianzar la licencia social, es fortalecer las instituciones, controlar, sancionar y difundir toda la información al respecto en forma constante.

La Autoridad Minera Nacional, debe trabajar realmente en forma federal y jerarquizar el Consejo Federal de Minería cómo su órgano asesor y de llegada directa a la realidad

minera en cada una de las provincias que lo integran. Desde el Gobierno Nacional se debe entender que, desde una mínima cantera hasta una mina a cielo abierto de cobre, todos se rigen por las mismas leyes y el mismo Código de Minería.

Desde la Autoridad Minera Nacional, los beneficios de la Ley 24196 sólo se deben otorgar a los yacimientos que cumplan con todas las leyes para el comienzo real de operaciones mineras, y de igual modo a las empresas mineras y proveedoras de bienes y servicios que utilizan sus beneficios. La actividad económica que se desarrolla gracias a esta Ley de Inversiones Mineras debe ser publicada y analizada cada año, y utilizada como material de difusión y fomento para nuevas inversiones, y para que a través de su análisis surjan mejoras administrativas y de legislaciones complementarias que realmente se necesiten. La intervención primaria de la Autoridad Minera Provincial es fundamental a la hora de otorgarle la certificación que dicha empresa que solicita un beneficio cumple con todos los requisitos mineros y ambientales.

La política minera nacional se construye con trabajo, aporte profesional, movimiento continuo e inversión en acciones y programas de trabajo consensuados con el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Toda la actividad minera en sus diversas etapas (prospección-exploración-producción-cierre) genera ingreso de divisas, empleo, desarrollo local y nacional, y todas esas etapas requieren de un marco estable y previsible en el largo plazo. También que las empresas y particulares cumplan con criterios ambientales, sociales y de gobernanza denominados ESG, por sus siglas en inglés (Environmental, Social and Governance).

Nuestro país necesita ampliar la cartera de proyectos mineros y la calidad de la información sobre los mismos, a través de lograr que se incrementen las inversiones en prospección/exploración y creando el marco estable y de largo plazo que permita no sólo

el descubrimiento de nuevos yacimientos, sino también su avance hacia la puesta en producción de los mismos, desalentando al mismo tiempo la especulación inmobiliaria y los trabajos mineros mal hechos que sólo benefician a unos pocos actores.

En el menor plazo posible, nuestro país necesita también poner a producir los yacimientos ya conocidos que tiene de litio, cobre, plata, potasio, uranio, oro, entre otros. Ahora bien, en cualquier país del mundo, si alguien tiene un yacimiento tipo "YAGESJP" (Yacimiento Ambiental, Geológica, Económica, Social, Jurídica y Políticamente) listo para comenzar, con un simple correo electrónico debería alcanzar para conseguir inversores interesados. Por lo que en Argentina, debemos conocer realmente cuales son los YAGESJP que puedan pasar a una etapa de construcción y puesta en producción en el corto-mediano-largo plazo y en qué provincias se ubican (Jujuy, Salta, Catamarca, San Juan, Santa Cruz, y podrían ser otras más). Es cierto que podemos tener muchos yacimientos avanzados en sus estudios de prefactibilidad, pero tipo YAGESJP no superamos los diez en todo el país (y son casi exclusivamente de litio), y hay que entender bien los motivos del por qué no comienzan las inversiones allí, para de esa manera diseñar y ejecutar políticas públicas que contribuyan a que se materialicen.

Hoy tenemos provincias con yacimientos importantes que se debaten entre tener y no tener producción minera. Ese problema lo arregla la pedagogía propia de la política. Esas provincias recibirán las mismas leyes que benefician a todas las demás, pero cada provincia que tiene una ley de prohibición necesita de un tratamiento específico y radicalmente diferente. Al lograr que nuevos yacimientos se pongan en marcha, el resto del alineamiento federal se irá dando paulatinamente mientras se vayan razonando los histogramas de crecimiento de las exportaciones de cada distrito, de mejora en el empleo, desarrollo de PYMES, mejoras en infraestructura asociada a los proyectos, buenas



prácticas de Responsabilidad Social Empresaria (RSE). Sólo con hechos productivos será posible subir “peldaños”, profesionalmente diagramados y concretamente transferidos al trabajo y al servicio del pueblo, pero con la mina en marcha.

Es necesario trabajar desde el Gobierno Nacional apoyando a las provincias para garantizar el control pleno de los trabajos mineros y la sanción urgente cuando haya que aplicarla. A la larga, al Estado y al empresario minero le sale mucho más barato controlar y ser controlado. Política minera es transparentar y sancionar hasta la clausura definitiva si es necesario, predicando con el ejemplo, si no se cumplen con las regulaciones propias del cuidado del ambiente.

El bien máspreciado de toda empresa minera, junto con los recursos y reservas de su yacimiento, son los expedientes de la mina/proyecto, si están en regla. Su prolijidad es extrema, su inversión y la defensa por parte del Estado está asegurada. Los expedientes a los que nos referimos son:

- 1) Expediente del pedimento minero (cateo, solicitud de mina, mina, cantera): son la base del negocio minero ya que ninguna empresa/particular va a invertir si no tiene la seguridad de que el pedimento es suyo o puede perderlo sino lo hace en tiempo y forma como manda la ley (CMN y CPM de cada provincia).
- 2) Expediente del Informe de Impacto Ambiental para realizar trabajos de prospección/exploración/producción/cierre: son la base de la minería moderna y su correcta confección, evaluación, aprobación y control de los trabajos que se autoricen son indispensables para la sostenibilidad de la actividad y su pleno desarrollo en nuestro país.

- 3) El catastro minero informatizado y actualizado, donde se registra la titularidad de la propiedad minera y es el complemento que garantiza la seguridad jurídica de la propiedad minera.

Tanto el Estado como el empresario deberán entender que el tema "ambiental" es prioritario. El Estado tiene la obligación de ir adelante del hipotético incidente o accidente ambiental, eso es obligación del dueño del recurso: "la provincia". Para eso se propone un trabajo en lo ambiental donde la autoridad provincial lo maneje, como ha sido siempre, y que la Nación lo asista, por ejemplo con SEGEMAR, precisamente para ejecutar acciones preventivas y de difusión que contribuyan a avances concretos para trabajar esta problemática.

Cabe acotar y reflexionar parte del problema y el tema del "apoyo" desde Nación a las provincias. Los recursos son de las provincias tal cual lo dictamina la CN (art 124°CN: "Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio"), porque están en las provincias. Ahora bien, en términos tributarios eso no se ve reflejado, ya que la porción más grande de los impuestos y tributos se recaudan desde la Nación. Este será uno de los temas del federalismo aplicado que se tendrá que dialogar y mejorar de forma consensuada, sabiendo que es un problema que se ve en varias industrias y actividades productivas en nuestro país. Una política minera de largo plazo y con mayores garantías de éxito, deberá contar con financiamiento. Por lo tanto, esa política minera significará coordinar muy bien, discutir más aún y concluir con un gran acuerdo bilateral, cómo se reparten las responsabilidades y se financian los trabajos necesarios para ejecutar las acciones necesarias (control, capacitación, equipamiento, unificaciones de normas y procedimientos, difusión y transparencia de la actividad, otros).

En otras palabras, hay que poner en marcha la rueda y su inercia de empuje que a través de buenos ejemplos, servirán para destrabar legislaciones y construir la “licencia social” que se necesita.

#### d- Acciones propuestas

Temas económicos: acceso al mercado de divisas, restricciones a las importaciones, derechos de exportación, giro de dividendos al exterior; estabilidad fiscal, devolución del IVA de acuerdo a la Ley de Inversiones Mineras.

Creación de partida presupuestaria para funcionamiento del COFEMIN (Consejo Federal de Minería) y regularización de su funcionamiento como organismo asesor de la SMN (Secretaría Minería de Nación), para a través del mismo consensuar y ejecutar acciones concretas –cómo podría ser la redacción de un NAFM– que podría definir, por ejemplo: a) Modificaciones al Código Minería Nación (i.e.: cierre de minas.); b) Catastros mineros provinciales transparentes; otros.

Presentar proyectos de ley para su aprobación en diciembre 2023: a) Legislación junto al Ministerio de Agricultura y Ganadería para la implementación obligatoria de la reposición de micro y macronutrientes minerales en los suelos argentinos. B) Trabajar con productores mineros de minerales industriales y agrominerales para legislar incentivos para el incremento de sus producciones, para que sustituyan exportaciones y activen el desarrollo de otras industrias en Argentina. C) Revisar la Ley de Inversiones Mineras 24196, y todas las resoluciones que se han dictado y están vigentes actualmente, para eliminarla/mantenerlas (el objetivo será durante los primeros meses encarar una auditoría

de su funcionamiento para comenzar a generar reportes estadísticos desde la SMN de su funcionamiento: esto no se ha hecho nunca).

Fortalecimiento del Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR) para que comience a cumplir las funciones para la que fue creado. Convertir al SEGEMAR en el brazo científico tecnológico de la Secretaría de Minería de la Nación, migrando todos los temas técnicos relacionados con la minería a esa institución:

- i. Reestructurar su funcionamiento, las áreas que lo componen y su imagen institucional, dotándolo de presupuesto acorde.
- ii. Crear el IEMEA (Instituto de Estudios de Excelencia Minero Económico Argentino). Formado por especialistas mineros, ambientales, económicos y legales cuya principal función será el estudio minero económico de los yacimientos en producción, en construcción y en exploración avanzada, su impacto económico, social y ambiental, todo esto para su debida difusión garantizada por un conjunto profesional de expertos.
- iii. Crear el Centro Nacional de Investigación de Minerales Nocivos (CENIMIN). Esto tiene un triple propósito, apoyar a las provincias que tienen minerales nocivos (asbestos como morfomineralogía de anfíboles y crisotilo), desarrollar el know how de detección en el INTEMIN y convertirlo en referente nacional en la materia.
- iv. Generar información de base para mejorar la oferta de materias primas de nueva utilización, no convencionales, tratando de implementar líneas de conocimiento en “nuevas” materias primas existentes en el territorio argentino, TTRR, cuarzo de uso electrónico, feldespatos para cerámicas especiales, fosfatos, arcillas, etcétera.

Implementar un nuevo PASMA (proyecto de asistencia técnica para el desarrollo del sector minero argentino), a través de fondos nacionales o gestionados a través del BID o del Banco Mundial u otro organismo internacional, cuyos objetivos serán principalmente:

1. Apoyo técnico desde la SECMIN a las provincias generando informes y opiniones técnica oficiales de los aspectos ambientales relacionados con la actividad minera y su industria conexas a través del SEGEMAR, coordinando acciones con otras instituciones nacionales (INTA, INTI, CONICET, universidades) y extranjeras (Servicios geológicos, universidades).
2. Apoyar a los integrantes del COFEMIN para la puesta al día y la información digitalizada permanente del estado del trámite ambiental en sus provincias, yacimiento por yacimiento, sean estos de 1º, 2º o 3º categoría.
3. Tomar a cada provincia individualmente, estudiar su problemática y colaborar desde la Nación, además de ofertar su potencial minero de la mejor manera posible a través del apoyo de la Autoridad Minera Nacional, utilizando la formación de recursos humanos como aporte nacional a los estados provinciales.
4. Dar participación institucional al Obrero Minero, a CAEM, a todas las Cámaras Mineras del país e instituciones relacionadas con la actividad minera en su conjunto.
5. Continuar con los trabajos del Catastro Nacional Unificado y online, agregando la revisión y propuesta de unificación de legislación minera ambiental.
6. Transparentar y agilizar el trámite minero nacional e incentivar en el mismo sentido a las provincias.
7. Elaborar informes sobre mercados de metales, producciones, costos, tecnologías de extracción y aprovechamiento, perspectivas futuras, aplicaciones.

Poner en funcionamiento una Refinería de Oro que pueda acuñar Monedas de Oro Nacionales para uso del Banco Central.

Contar con una norma para informar sobre los resultados de exploración, recursos y reservas minerales (Se está trabajando para tener normas CRIRSCO: Committee for Mineral Reserves International Reporting Standards desde hace años), como punto de partida para tener un Mercado de Capitales Nacional en donde acudir a financiamiento para actividades mineras.

Definir y ejecutar obras viales y ferroviarias adecuadas para mejorar el transporte terrestre de sustancias minerales, ya que sus costos impactan directamente en la inversión de la obra pública nacional y provincial (se podría bajar su costo), y en la competitividad de las actividades mineras en general.

## 7- Energía

a- El marco conceptual de nuestra política energética

La política energética argentina para el periodo 2023-2027 se expresará en un Plan Energético elaborado por el Estado nacional por medio de las instituciones que le son propias y aprobado por una ley del Congreso de la Nación.

Explicitará los objetivos de largo plazo y las metas correspondientes de corto y mediano plazo, así como también las fuentes de financiamiento públicas y/o privadas de las obras.

Tendrá como objetivo satisfacer la demanda interna de energía a precios competitivos para nuestra industria y accesibles para nuestra población, respetando los compromisos de descarbonización asumidos y procurando alcanzar el autoabastecimiento.

Dado que se trata de satisfacer la demanda interna, el Plan deberá identificar los correspondientes aumentos de oferta y, en ese marco, identificar proyectos y nuevas obras, en el entendimiento que gran parte de esas inversiones corresponden al sector privado, lo cual requiere la armonización de los planes públicos y privados.

El Estado nacional y los estados provinciales harán provisiones presupuestarias justas y razonables para subsidiar total o parcialmente el acceso a la energía de la población que lo requiera para la integración social de la misma.

La Planificación Energética tendrá también como objetivo cumplir en tiempo y forma los compromisos asumidos por nuestro país con la comunidad internacional en el marco de la Transición Energética y el Acuerdo de París, propendiendo una matriz energética sustentable.

Se incentivará la incorporación de generación preferentemente renovable en todo el territorio de la Nación.

b- El planeamiento energético: herramienta para el desarrollo y para la formulación de políticas regionales

El Poder Ejecutivo encomendará a la Secretaría de Energía de la Nación la elaboración de un Plan Energético Nacional de largo plazo. Dicho plan deberá articularse con el Plan

Nacional de Adaptación y Mitigación Contra el Cambio Climático y las NDC<sup>2</sup> que nuestro país acuerde frente a la comunidad internacional.

El Plan Energético deberá tener como principios rectores la seguridad e independencia energética, la eficiencia energética, la equidad territorial, la diversificación de la matriz energética y la descarbonización.

Para su realización la Secretaría de Energía deberá utilizar los recursos humanos existentes en el Estado nacional que serán ampliados con los aportes no vinculantes de instituciones de prestigio incluyendo entidades académicas y organismos científico-técnicos en el área energética, el medio ambiente y el cambio climático.

Las Provincias y la CABA integrarán los equipos de trabajo a través del Consejo Federal de la Energía Eléctrica y otras instituciones existentes, o a crearse, para la correcta aplicación de la Constitución Nacional en los artículos pertinentes.

El Plan Energético una vez aprobado por el Poder Ejecutivo será enviado al Congreso Nacional para su aprobación por Ley y entrará en vigencia una vez que se promulgue la ley respectiva. El Plan será de largo plazo y revisable cada 5 años.

Argentina propondrá y acordará con los países socios del MERCOSUR una posición unificada del subcontinente para presentar en forma colectiva, en todos los ámbitos correspondientes, los compromisos de la región en la transición energética.

c- Implementación de un proceso ordenado y consensuado para la producción y valorización de nuestros hidrocarburos

---

<sup>2</sup> NDC: Contribución Nacional Determinada que presenta el compromiso de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumido por Argentina en el marco de la convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.



Se formulará un programa de producción de petróleo y gas en Vaca Muerta 2023-2027. El programa se acordará entre las provincias productoras titulares del recurso, la Nación y las empresas productoras titulares de las áreas concesionadas en las jurisdicciones provinciales.

Los precios en boca de pozo serán los que se correspondan con un net back<sup>3</sup> de precios FOB exportación de cada producto.

Lo mismo para la producción de gas natural, aplicable al momento que Argentina se transforme en exportador neto de gas, mientras ello no ocurra se mantendrá el sistema de licitaciones/subasta vigente.

En el sector de refinación y comercialización de combustibles se desarrollarán regulaciones tendientes a mejorar la competencia en el sector.

Se formulará un programa de certificación de reservas auditadas 2023-2027.

Se formulará un programa consensuado de exploración en todas las cuencas convencionales de jurisdicción nacional, ubicadas en la plataforma continental, y de jurisdicción provincial.

Se eliminan los precios internos sostén para el petróleo crudo tipo barril criollo o similar.

Se elaborará un plan de transporte de hidrocarburos con las licenciatarias de transporte. El mismo incluye la siguiente lista no taxativa:

- Plan de obras de expansión y/o ampliación de gasoductos 2023-2027.
- Plan de acceso y cobertura nacional a la red de gas natural.
- Plan de obras de concesionarias de transporte de hidrocarburos líquidos.

Se hará una determinación de las exportaciones de gas natural 2024-2027 que incluye:

---

<sup>3</sup> Net Back, se entiende al precio final del producto en frontera descontados los costos de transporte, comercialización, tanto para petróleo como en gas natural.

- Exportaciones a Brasil.
- Substitución de importaciones de gas boliviano en el período 2024-2026
- Exportaciones a Chile.
- Exportaciones de GNL.

Se regulará inmediatamente el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS). Esto incluirá el cese inmediato de la intervención y normalización institucional según lo previsto en el marco regulatorio del gas natural (Ley 24.076). Y se exigirá a los interventores, designados por el poder ejecutivo, un informe detallado de las anomalías detectadas y solucionadas durante el periodo de intervención (2019-2023) y envío del mismo para su consideración al Congreso Nacional.

Los criterios de fijación de los precios mayoristas del petróleo y del gas natural 2023-2027 serán:

- Los precios del petróleo en boca de pozo se regirán por el siguiente criterio: en boca de pozo regirán los precios correspondientes al valor de FOB exportación del crudo menos los costos económicos de transporte incurridos entre la boca del pozo del yacimiento productor hasta el punto de exportación correspondiente.
- Los precios de venta de productores a refinerías nacionales se regirán por el siguiente criterio: precio en boca de pozo de la cuenca respectiva más el costo de transporte auditado desde boca de pozo hasta la refinería respectiva.

El precio de gas en boca de pozo surgirá de los siguientes criterios:

- Licitación o subasta competitiva, respetando los contratos suscriptos en el marco del actual Plan Gas o bien valor FOB exportación menos los costos de transporte reales pagados a las transportistas de gas natural hasta el punto de exportación.

- En el caso del GNL se adicionarán los costos reales de la planta de licuefacción. El gas que compra la futura planta de licuefacción debería seguir la misma regla de precios formulada arriba: precio FOB GNL- costos de licuefacción - costos de transporte. En el entendimiento que proyecto de exportación de GNL que incluye entre otras obras, la construcción de la planta de licuefacción y de gasoductos dedicados será un proyecto privado operado a riesgo y costo del inversor, que no recibirá subsidios ni promoción del estado.

Precios de otros productos energéticos exportables. Los precios de comercialización en el mercado interno se alinearán con los precios FOB de los productos que se exporten.

Se promoverá el incremento del uso de biocombustibles certificados (es decir, que no hayan sido producidos a partir de desmonte de bosque natural) por ejemplo biodiesel, SAF, bioetanol, biometano, HVO<sup>4</sup>, para todos los usos en los que puedan reemplazar a los combustibles fósiles así como diversificar y descarbonizar la matriz energética del país. Se redactará una nueva ley de biocombustibles en concordancia con el plan energético nacional.

d- El reordenamiento del sector eléctrico: una prioridad política de primer orden

Promovemos la regularización inmediata del Ente Nacional de la Regulación de la Electricidad (ENRE). El cese inmediato de la intervención y la normalización institucional según lo previsto en el marco regulatorio de la energía eléctrica (Ley 24.065). También exigiremos a los interventores designados por el poder ejecutivo un informe detallando las

---

<sup>4</sup> HVO: Hydrotreated Vegetable Oil - Es una variante de biocombustibles a base de soja.

anomalías detectadas y solucionadas durante el periodo de intervención (2019-2023) y envío del mismo para su consideración al congreso nacional.

Revisaremos el rol actual de CAMMESA y las distintas normas atributivas de competencia respecto a su desempeño en el MEM (Mercado eléctrico mayorista) ya sea en cuestiones vinculadas al despacho de carga como en las transacciones del Mercado. Efectuaremos una auditoría, un diagnóstico y propondremos, en caso de corresponder, una reorganización de su rol y competencia.

En relación al vencimiento de las concesiones de explotación de centrales hidroeléctricas otorgadas a partir de 1993, proponemos:

- Prorrogar por un año la vigencia de los contratos de acuerdo a lo previsto en los contratos de concesión.
- A partir de 2024 al término del plazo contractual prorrogado las centrales pertenecientes a la ex empresa Hidronor SA revertirán al estado nacional tal lo previsto en los contratos firmados en 1993. Se evaluarán el resto de las concesiones que irán venciendo a partir de 2024 de acuerdo a las condiciones particulares de cada una.
- Se fijarán con criterios técnicos un nuevo sistema de tarifario para la retribución de la energía generada por las centrales hidroeléctricas de jurisdicción nacional, el nuevo sistema tarifario retribuirá la totalidad de los costos operativos y los costos de operación y mantenimiento de las centrales. Asimismo, deberá proveer los fondos para financiar la extensión de la vida útil de las instalaciones.
- Luego el Estado Nacional firmará contratos del tipo COM (operación y mantenimiento) con el sector privado para cada una de las centrales.

- Se evaluará la gestión de los entes que manejan las centrales binacionales (Yacyretá y Salto Grande), se buscará mejorar su eficiencia, reducir su burocracia y propender a la participación de los Estados Provinciales involucrados.
- Se presentará el PARM, plan de aprovechamientos regionales multipropósito que permitirá realizar obras de energía limpia, que además van a ayudar a reducir los efectos del cambio climático y atenuar las crecidas y sequías.
- Se creará una comisión técnica para el análisis y propuesta de modificación del marco regulatorio eléctrico de la Ley 24.065.
- Se creará una comisión asesora, presidida por la Secretaría de Energía de la Nación e integrada por expertos eléctricos reconocidos, entidades académicas, ONGs reconocidas del sector eléctrico y representantes de las cámaras empresarias representantes de los actores del mercado eléctrico mayorista con el objeto de evaluar las modificaciones a introducir en el texto del marco regulatorio eléctrico vigente (leyes 24.065 y 15.336).
- Dicha comisión evaluará criterios de tarificación eléctrica alternativos a los vigentes que promuevan mayor equidad en la fijación de las tarifas, entre ellos la tarifa uniforme para todo el territorio nacional determinando un sistema racional y autosuficiente para la absorción y reparto de la totalidad de los costos incurridos.
- La comisión debe expedirse en un plazo de 180 días con la propuesta de un texto modificadorio. El texto una vez consensuado será enviado por el poder ejecutivo al congreso nacional para su tratamiento.

- Se realizará un estudio exhaustivo del estado actual del parque nacional de generación eléctrica y determinación de las necesidades de ampliación y reemplazo de centrales obsoletas en el periodo 2023-2027.
- Se ha diagnosticado la existencia de una muy baja disponibilidad del parque de generación en los días de alta demanda eléctrica. Ha ocurrido este fenómeno en semanas recientes de marzo y abril de 2023 de alta temperatura, en que se constató que un tercio del parque de generación permaneció fuera de servicio por causas diversas que obligaron a realizar importaciones de urgencia para evitar cortes masivos a la población.
- Es fundamental realizar en forma prioritaria este estudio que permita conocer la realidad técnica y el estado real de este parque indisponible. Como resultado obtendremos una magnitud de la inversión pública o privada que será necesario realizar para asegurar a los 47 millones de habitantes de argentina, energía eléctrica segura y de precio competitivo.
- Se propiciará una auditoría financiera y de gestión del Consejo Federal de Energía Eléctrica y del Comité de Administración del Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal, ambos Organismos dependiente de la Secretaría de Energía de la Nación.
- Se realizará un estudio exhaustivo del estado actual del sistema de transmisión eléctrico, que incluya estaciones transformadoras, líneas de alta y extra alta tensión y determinación de las necesidades de ampliación.
- Se revisarán los mecanismos regulatorios en materia de ampliación del sistema de transmisión.

- Se regularizará el pago por regalías hidroeléctricas previstas en el art 45 Ley 15,336 y art 33 Decreto 287/93. En la actualidad el gobierno incumple la normativa precitada, asignando un valor “de hecho” a la regalías sin normativa de respaldo y generando una injustificable discriminación entre jurisdicciones que debe ser corregida.

#### Unificación de los entes reguladores energéticos nacionales (ENRE Y ENARGAS)

Una vez que se hayan regularizado los Entes Reguladores Energéticos Nacionales (ENRE y ENARGAS), y que se hayan elevado los informes de los interventores sobre las anomalías detectadas y resueltas por las intervenciones, se proyectará la unificación de ambos entes en un ente único para la regulación de gas natural y la electricidad en la jurisdicción nacional.

Se propiciará un proceso de selección bajo la modalidad de concursos y oposiciones de funcionarios para integrar los Entes Reguladores y/o el Ente Unificado.

Revisión de proyectos y emprendimiento críticos que no han probado hasta el presente su factibilidad integral

Se revisarán los siguientes proyectos y obras en lo relativo a la conveniencia de promover su modificación para hacerlos viables.

- Yacimientos Carboníferos Río Turbio (YCRT).
- Central Nuclear Atucha III.
- Centrales Hidroeléctricas del Río Santa Cruz.

- Central Térmica Belgrano II.
- Gasoducto del Noreste Argentino.
- Sistema de Transporte de Alta Tensión para el transporte de la Energía Generada en los aprovechamientos Cóndor Cliff y La Barrancosa sobre el curso del río Santa Cruz.
- Redefinición de las cantidades de importación y de los precios de importación de gas natural de Bolivia para el periodo 2023-2026. Definición de la 2da. etapa del proyecto gasoducto Néstor Kirchner (aún no iniciado).
- Auditoría de las deudas con proveedores y contratistas a la fecha de entrega de la obra.
- Regulación de la tarifa de transporte del nuevo gasoducto, que se pagará por el uso del gasoducto NK 1era etapa y 2da etapa.

Blanqueo y saneamiento de la economía energética nacional incluyendo una urgente revisión tarifaria integral

El registro en el monto de subsidios del 2022 alcanzó los USD 12.500 millones. Este número exorbitante esconde importantes deudas al interior de la cadena de pagos de la energía que ponen en serio riesgo su funcionamiento:

- Más de \$600.000 millones es el endeudamiento de las distribuidoras eléctricas con la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (CAMMESA) por energía vendida. Casi \$50.000 millones por compensaciones correspondientes al Plan Gas 4 (desde enero 2021 a septiembre 2022 solo se pagan el 54% de las compensaciones).



- Deudas de las distribuidoras de gas con productores por más de \$80.000 millones.
- Existen deudas de CAMMESA con generadores que, como contracara, muestran que un porcentaje del parque de generación se encuentra fuera de servicio dejando en evidencia el enorme problema financiero del sector que se suma a la ya pesada mochila de subsidios que presentan las cuentas públicas.

Se realizará una auditoría del stock de deudas en el sector, de los convenios de renegociación y definición de plan de normalización de pagos corrientes y de las deudas.

Se requiere llevar a cabo una Revisión tarifaria y una focalización de subsidios. En este sentido, la política de subsidios tendrá un norte: la focalización de los mismos en la población vulnerable, quienes deberán acreditar su condición ya sea a través de las bases de datos con las que cuenta el Estado Nacional o a través de un sistema de presentación espontánea con asignación de beneficios condicionados a la comprobación previa de medios de vida. Se cuidará la clase media y se desarrollará una política para instituciones con fines sociales y centrales para el desarrollo de la vida. Se irá armando un sendero de recomposición que, en línea con el crecimiento de la economía, la estabilidad y la reparación de los ingresos de las personas y las familias, finalice con precios que centralmente tengan en cuenta el costo de la energía consumida.

Por otra parte, se promoverá y estimulará la disminución del consumo energético de las familias y la eficiencia energética de los hogares.

# 8- Economía del Conocimiento

## Definiciones políticas fundamentales

Ampliar, fortalecer y desarrollar los sectores de la economía del conocimiento es una dirección de política obligada en un contexto internacional donde el conocimiento es la base principal de la competitividad de los sectores, las regiones y los países.

El impacto positivo de estos sectores sobre el crecimiento y el desarrollo económico se da en múltiples dimensiones:

- Contribuyen a la diversificación de la matriz productiva y a disminuir la dependencia de pocas y concentradas actividades.
- Pagan mayores salarios debido al valor del conocimiento e ideas de las personas como factor de producción principal.
- Muestran mayores niveles de creación de empleo formal y de calidad.
- Crean ventajas genuinas de competitividad, sostenibles en el tiempo, ya que en estos sectores se compite principalmente en base al talento, a la innovación y a la calidad de la oferta de sus bienes y servicios.
- Contribuyen a la generación de divisas. Además de ser actividades con una elevada inserción externa, en su mayoría son exportadoras netas dado que no requieren de grandes importaciones para producir. Por lo tanto, la contribución se da por una doble vía: aumento de exportaciones sin incremento de importaciones.
- Compiten en mercados dinámicos.

- Son resilientes ante crisis e impactos en la economía global y muestran tasas de crecimiento más altas que las exportaciones de bienes. Al mismo tiempo, su propia naturaleza los hace menos dependientes de cadenas globales de valor que están viviendo importantes niveles de estrés desde el comienzo de la pandemia.
- Contribuyen al incremento de la productividad del resto del entramado productivo dada su naturaleza transversal. Es decir, generan conocimiento a través de servicios y productos que pueden ser utilizados como insumos en otras actividades productivas (por ejemplo, software en maquinaria agrícola, transformación digital de actividades productivas, culturales, de gobierno).

En consecuencia, avanzar hacia una estructura productiva más intensiva en conocimiento e innovación le permitirá a Argentina generar competitividad, empleo de calidad y aumentar las exportaciones. No obstante, no se trata de un objetivo de política que pueda cumplirse de manera aislada. Por el contrario, el desarrollo de una economía basada en conocimiento, tecnología e innovación requiere de reglas claras, de seguridad jurídica, de una macroeconomía ordenada y estable, de recursos humanos altamente calificados, de buena infraestructura de conectividad. Por lo tanto, como se detalla en la siguiente sección, los desafíos se dan en diferentes planos y requieren de una adecuada coordinación de las políticas macroeconómicas, de desarrollo productivo, de ciencia, tecnología e innovación, de educación y de infraestructura.

#### a- Problemas y desafíos

Los desafíos que enfrentan los sectores de la economía del conocimiento, con diferente intensidad en cada una de las actividades, son los siguientes:

#### Desafíos de capacidades

- Dificultades para conseguir y retener recursos humanos calificados

Si bien los atributos de la mano de obra local continúan siendo una de las principales ventajas competitivas del sector, la escasez de recursos humanos calificados es una preocupación generalizada, sobre todo de aquellos formados en el campo de la informática. En este sentido, la oferta laboral de alta calificación para esta industria no creció a la par de la demanda.<sup>5</sup> La “fuga de talentos” inducida por la masificación del teletrabajo freelance para el exterior agravó el déficit.<sup>6</sup> Así, la industria de software argentina no logró cubrir 15.000 posiciones laborales, o el 13 % de los ocupados en 2021.<sup>7</sup> Otros Servicios de alto valor agregado sufren la falta de mano de obra con competencias digitales,<sup>8</sup> especialmente en tecnologías 4.0 (IA, ciberseguridad, robótica, cloud computing, IOT, blockchain entre otras).<sup>9</sup> En el sector de biotecnología el crecimiento acelerado del mismo, fundamentalmente con la emergencia de start-ups, está generando tensiones crecientes en el mercado laboral, en el que las instituciones científicas que tradicionalmente eran las mayores demandantes de estos recursos compiten con la demanda del sector productivo (tanto de empresas establecidas como de start-ups).

En el mismo sentido, no existe evidencia disponible sobre la inserción laboral de los participantes en los programas públicos, aunque la industria sugiere que este tipo de

---

<sup>5</sup>. López (2018)

<sup>6</sup>. Argencon (2021).

<sup>7</sup>. Nota periodística

<sup>8</sup>. Bartesaghi y Weck (2022).

<sup>9</sup>. A modo de ejemplo, la escasez de personal capacitado fue mencionada como el primer obstáculo para el desarrollo de Inteligencia Artificial en una muestra de empresas beneficiarias de la ley de EDC que fueron encuestadas por el Ministerio de Desarrollo Productivo. Más del 70% de las empresas desarrolladoras y 40% de las adoptantes lo sugirió (MDP, 2022).

programas se enfrenta a falta de equipamiento, conectividad y acceso, limitantes en la infraestructura tecnológica y el faltante de docentes preparados tanto en lo técnico como en lo pedagógico (ARGENCON, 2022).

- Falta de conocimiento del idioma inglés

El sector de la economía del conocimiento es de escala global, y ello se intensificó con la pandemia y la difusión del trabajo remoto. El inglés es un requisito básico para la ejecución de gran parte de estas actividades y el bajo nivel de conocimiento es relevante, sobre todo en los trabajadores que residen fuera de los grandes centros urbanos del país. En particular, para el sector de software y servicios informáticos, esto se convierte en una barrera importante para brindar servicios al hemisferio norte (principal mercado del mundo) y muchas veces, para superarla, las empresas resuelven comercializar sus servicios a través de un intermediario cediendo parte de sus ganancias.

- Reducidas capacidades para incorporar y usar tecnologías 4.0

El cambio tecnológico no es neutral cuando se trata de las habilidades que demanda. La adopción de tecnologías 4.0 requiere de capacidad de análisis, de procesamiento, de ingeniería, de formación específica las denominadas áreas STEM (Science, Technology, Engineering, Math). La difusión de estas tecnologías en el resto del entramado productivo es posible si se tienen capacidades para usarlas, aplicarlas y aprovecharlas. Por ejemplo, cada vez más las maquinarias y equipos que son utilizados en los sectores intensivos en recursos naturales (soja, maíz, arroz, forestal), tienen tecnologías incorporadas que recopilan información que requiere capacidades de análisis específicas.

Según el índice de preparación para el uso, la adopción y la adaptación de las tecnologías de frontera elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Industrial UNIDO (2021), los países latinoamericanos se ubican por debajo de la media mundial, sólo superando a los países africanos.

## Desafíos de la macro

- Brecha cambiaria, informalidad y commoditización

El impacto de la reintroducción del cepo y la ampliación de la brecha entre las cotizaciones en el sector de la economía del conocimiento se observa en los sectores de economía del conocimiento a través de diferentes limitaciones.

En los SBC las consecuencias se manifiestan en: i) el incentivo para facturar servicios desde otras localizaciones, ii) el aumento del trabajo freelance que tiene efecto sobre las empresas que no pueden competir con los salarios en dólares que cobran en cuentas del exterior,<sup>10</sup> iii) un cambio en la especialización del sector de SSI que tiende a “commoditizarse” dado que gran parte de estos trabajos freelance se basan en software factory (venta de horas hombre de programación), y iv) en muchos casos, en una migración del empleo formal al informal.

En bio y nanotecnología, las dificultades macroeconómicas impactan sobre la imposibilidad de adquirir equipamiento e insumos para el desarrollo de tecnologías y para la producción. Los problemas de acceso a insumos impactan en todas las firmas, pero

---

<sup>10</sup>. Estimaciones propias sugieren que mientras un asalariado tiene un sueldo mensual de USD 1.900, los trabajadores *freelancers* obtienen –vía facturación no registrada y dólar no oficial– el equivalente a USD 3.300 mensuales. A fin de realizar estas estimaciones, se tomó como referencia a los servicios profesionales, científicos y técnicos. Para la comparación en el caso argentino entre el salario formal local y el “blue” se consideró el salario de noviembre de 2021 de “actividades informáticas n.c.p.”, se lo actualizó por inflación a agosto de 2022 y se lo dolarizó al tipo de cambio informal de ese mes. Para el salario “blue” se tomó un promedio de las remuneraciones por hora ofrecidas para trabajos *freelance* de ciencia de datos y *software* en el sitio web Upwork. Se lo mensualizó suponiendo seis horas diarias de trabajo por veintidós días al mes.

particularmente en las start-ups para las cuales los tiempos de desarrollo de tecnología son cruciales en su trayectoria de crecimiento.

- Desaceleración de la dinámica exportadora

En gran parte explicado por la brecha cambiaria, las exportaciones de SBC pasaron de USD 2.200 millones en 2006 a USD 6.400 millones en 2011, alcanzan un pico de USD 7.600 millones en 2017 y luego empiezan a caer hasta el 2020, recuperándose parcialmente en 2021. En cambio, a nivel global continuaron incrementándose (López, 2022). Como consecuencia, la participación de las exportaciones argentinas en el total mundial cayó de 0,47% en 2011 a 0,29% en 2021.<sup>11</sup>

#### Desafíos de infraestructura

- Insuficiente disponibilidad de infraestructura digital en ciertas regiones del país

En la actualidad, casi todas las tecnologías de frontera dependen de conexiones de internet para poder aprovechar plenamente sus prestaciones.

En términos de infraestructura digital, según el Inclusive Internet Index elaborado por Economist impact<sup>12</sup> Argentina se ubicaba en 2022 en la posición 37,<sup>13</sup> habiendo retrocedido 17 lugares en los últimos años (en 2017 estaba en la posición 20). El índice sintetiza información sobre disponibilidad a internet (acceso y velocidad), costo de acceso en relación al ingreso, contenidos y datos sobre nivel de educación y políticas de apoyo para el uso y difusión de internet. Los países de la región sudamericana mejor posicionados son Chile (en el lugar 17, manteniendo la posición de 2017) y Brasil (en el 23 en 2022, en el 19 en 2017).

---

<sup>11</sup>. Fuente: ARGENCON

<sup>12</sup>. <https://impact.economist.com/projects/inclusive-internet-index>

<sup>13</sup>. De un total de cien países que explican el 97% del PBI mundial y el 99% de la población.

La disponibilidad de infraestructura digital ya es una condición necesaria para las operaciones diarias de cualquier tipo de actividad, no sólo aquellas intensivas en conocimiento y en tecnologías. Las maquinarias y equipos que se usan en los sectores primarios tienen tecnologías incorporadas que necesitan conexión en tiempo real.

Adicionalmente, el aumento del teletrabajo en Argentina y en el mundo, acelerado por la pandemia, es posible si se dispone de buenas condiciones de infraestructura digital y podría favorecer la retención de población en provincias expulsivas netas (como las del norte argentino), la desconcentración de las principales zonas urbanas e incluso la implementación de programas que fomenten la atracción de nómades digitales.

- Elevada concentración de las actividades en los grandes centros urbanos del país

Más de la mitad de las empresas de SBC (55 %) están localizadas en CABA y GBA. Si se suman el resto de la provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, se alcanza el 80%.<sup>14</sup> La disponibilidad de recursos humanos calificados y la infraestructura de conectividad de estas jurisdicciones explica tal concentración.

Al mismo tiempo, la política pública no parece estar pudiendo ayudar a aliviar esta concentración. Según los datos de los beneficiarios de la ley de EDC a noviembre de 2022, solo 16 jurisdicciones tienen al menos una empresa como beneficiaria del régimen. Si consideramos las jurisdicciones que tienen cinco empresas o más como beneficiarias encontramos solo seis jurisdicciones (en orden decreciente y con el porcentaje sobre el total de beneficiarios): CABA (62 %), Córdoba (12 %), Buenos Aires (11 %), Santa Fe (9 %), Mendoza (2 %) y Entre Ríos (1 %). Así, estas seis jurisdicciones líderes agrupan el 97 % de los beneficiarios del régimen vigente.

- Falta de espacios de incubación de nuevas empresas

---

<sup>14</sup>. Lachman, J. y López, A. (2022). Los servicios basados en conocimiento en Argentina: Tendencias, oportunidades y desafíos. Documentos del Plan Argentina Productiva 2030, N° 34, agosto 2022.



El crecimiento de empresas start-ups en nano y biotecnología requiere de espacios de incubación (laboratorios húmedos). La falta de espacios de este tipo es hoy un cuello de botella al crecimiento del sector.

#### Desafíos tecnológicos

- Reducida difusión de tecnologías 4.0 en los sectores tradicionales y en la industria manufacturera en general

La difusión tecnológica es lenta y desigual; lo que da lugar a significativas brechas de productividad dentro de un mismo sector, entre sectores, y entre territorios. Conviven diferentes generaciones de tecnología o “capas” de revoluciones tecnológicas. Según un informe reciente de la UNCTAD, el 70 % de las empresas manufactureras de Argentina se encuentra en la producción analógica y sólo el 3 % usan tecnologías de la industria 4.0.<sup>15</sup> En el mismo sentido, si bien la producción científica en IA del país ha aumentado consistentemente, la gran mayoría de las empresas locales no desarrolla ni adopta soluciones basadas en IA, o solo realizan esfuerzos incipientes.<sup>16</sup> En la misma muestra, solo 20 % de las empresas encuestadas declara tener vínculos con el sistema científico. Una porción similar de empresas potencialmente adoptantes declaró no encontrar desarrollos a su medida (MDP, 2022). Una mejor coordinación del sector privado con los actores del sistema científico tecnológico podría facilitar la aplicación del conocimiento disponible en el país en IA a los problemas y necesidades específicas de las empresas. Adicionalmente, como se mencionó más arriba, el desarrollo de capacidades en los sectores adoptantes es central.

- Baja inversión en actividades de I+D

---

<sup>15</sup>. UNCTAD (2021). Technology and Innovation Report 2021. <https://unctad.org/page/technology-and-innovation-report-2021>

<sup>16</sup>. El 47,5 % de una muestra de empresas solicitantes de beneficios de la Ley de Economía del Conocimiento declaró no tener ningún tipo de relación con la IA (Ministerio de Desarrollo Productivo –MDP–, 2022).

El crecimiento de los sectores basados en ciencia, como el biotecnológico, requiere un mayor compromiso de inversión en I+D por parte del sector público y privado. Por un lado, la financiación disponible para los investigadores en el sistema público de investigación es generalmente baja y en pesos argentinos, con una caída en el valor debido al retraso en la asignación de fondos. Por otro lado, la financiación para el desarrollo de tecnología e innovación es escasa y poco accesible para los distintos tipos de empresas. Por ejemplo, las startups tienen dificultades para acceder a programas diseñados para empresas consolidadas. Es importante disponer de instrumentos de financiación diferentes para las empresas de nueva creación y para las pequeñas, medianas y grandes empresas ya establecidas. Los plazos, importes y requisitos de la financiación no suelen adecuarse a las necesidades del sector, con procesos de desarrollo tecnológico de alto riesgo y un largo periodo de maduración.

- Tecnología y equipamiento obsoletos

La falta y desactualización de las tecnologías y equipos es una limitación importante de los sectores basados en ciencia. Las actividades de biotecnología y nanotecnología están atravesando un gran problema de obsolescencia del equipamiento en el sector científico (utilizado tanto para la actividad académica como para brindar servicios al sector productivo), el cual encuentra dificultades para ser renovado dado el bajo poder de compra de los subsidios y programas públicos disponibles para adquirir equipamiento de última generación. Ello afecta tanto la capacidad científica local como la utilización de este equipamiento para proyectos de I+D público-privados (de gran relevancia en este sector basado en ciencia) y dar servicios al sector productivo.

b- Caracterización de la situación actual

Si bien no existen definiciones compartidas a nivel internacional, en el caso de la Argentina el alcance de la Economía del Conocimiento (EDC) abarca un conjunto de sectores productores de bienes y servicios que se encuentran incluidos como elegibles en la Ley 27.506 (y modificatorias), que pueden agruparse en: servicios basados en conocimiento (software y servicios informáticos, audiovisual, servicios profesionales, servicios geológicos, financieros, I+D, salud), bioeconomía, nanotecnología, I+D experimental, industria 4.0 (incorporación de tecnologías 4.0 a la manufactura, como ser: robótica avanzada, internet de las cosas, inteligencia artificial, computación en la nube, simulación, big data, sensores, etcétera) y las industrias espacial, satelital y nuclear.

Aunque las estadísticas de los sectores de la economía del conocimiento como un agregado son difíciles de construir por su transversalidad, algunas estadísticas parciales ilustran la configuración y dinámica de las actividades más representativas en Argentina, que conforman el complejo de los servicios basados en conocimiento (SBC):

- Se ubica entre los cuatro principales complejos exportadores de Argentina, junto al oleaginoso, el cerealero y el automotriz. En 2021, las exportaciones de SBC fueron de USD 6.800 millones.
- Representa entre el 8 % y el 9 % de las exportaciones totales de bienes y servicios de Argentina.
- El sector de software y servicios informáticos (SSI) explica un tercio de las exportaciones argentinas de SBC. Le siguen “Servicios jurídicos, contables, consultoría de gerencia serv. gerenciales. y de relac. públicas” con el 25 %.

- El empleo de los SBC pasó de 200.000 en 2000 a más de 420.000 puestos de trabajo en 2012. Luego se mantuvo más o menos estable (en 2020 fue de 424.187), y también la participación en el empleo privado registrado total (que es del 7 %).
- Sin embargo, el empleo de SSI continuó incrementándose. Pasó de 26.000 en 2003, a 90.000 en 2012, y a casi 128.000 en 2021.
- Las exportaciones de bienes intensivos en conocimiento alcanzaron en 2021 un valor de USD 600 millones, habiendo mostrado un retroceso de su máximo histórico de USD 1.900 millones en 2011. Así, la participación argentina en el mercado global se redujo del 0,09 % al 0,02 %.<sup>17</sup>
- Las treinta mayores empresas biotecnológicas nacionales tuvieron en el año 2021 ventas por 722 millones USD, exportaciones por 216 millones USD, emplearon 18.000 trabajadores (665 en actividades de I+D) y destinaron a tareas de I+D el 4,6 % de sus ventas. En el periodo 2019-2021 el empleo entre estas empresas creció 7 %, las ventas 6 % y las exportaciones 18 %. El sector de biotecnología generó desde 2017, más de 80 start-ups orientadas a desarrollar tecnología para el mundo y con clara vocación exportadora, las que componen más de un tercio de la actividad productiva en el país.

### c- Propuesta de acciones principales

#### i. Reducir la brecha cambiaria

---

<sup>17</sup>. Se consideran las exportaciones de BIC de productos con alta intensidad en investigación y desarrollo. UNCTAD utiliza una definición propia ("*high-skill and technology intensive manufactures*") que, aunque difiere en los niveles, concuerda en evidenciar una caída cercana al 70 % entre 2011 y 2020 de las ventas desde Argentina.

Se trata de una condición que afecta a todas las actividades de exportación. No obstante, es importante aclarar que, comparativamente, los SBC están menos afectados que otras actividades dado que la carga impositiva tiene un menor sesgo anti-comercio. Esta cuestión es relevante porque se podría presumir que si se normaliza el régimen cambiario habrá una respuesta más elástica de la oferta teniendo en cuenta que las actividades mencionadas requieren, en muchos casos, costos y preparación iniciales más bajos.

## ii. Recuperar la participación en las exportaciones mundiales

Si bien esta meta está principalmente condicionada por la posibilidad de eliminar/reducir/compensar la brecha cambiaria, existen también otros espacios para actuar en esta dirección.

En primer lugar, a partir de la generación de reglas claras y estables. Una de las causas de la desaceleración de las exportaciones en 2020 fue la incertidumbre sobre el régimen de promoción del sector. La LEC 27.506 fue aprobada por unanimidad en 2019 y debería haber entrado en vigencia a principios de 2020.

La nueva LEC 27.570 se sancionó el 7/10 de 2020 y recién en marzo de 2021 estuvo disponible el aplicativo para inscribirse.<sup>18</sup> De esta manera, las empresas de software y las aspirantes a inscribirse en el nuevo régimen estuvieron más de un año con incertidumbre y sin los beneficios.<sup>19</sup>

En segundo lugar, se impulsará la suscripción de acuerdos de doble tributación.

---

<sup>18</sup>. A excepción de las empresas que ya estaban el régimen de promoción de la Ley de Software que pudieron reempadronarse en diciembre de 2020.

<sup>19</sup>. A noviembre de 2022, hay 582 beneficiarios inscriptos en el régimen. En su mayoría se corresponden con empresas de *software*. Al mismo tiempo, a pesar de que la ley de EDC duplicó la cantidad de empresas en actividades económicas elegibles en relación a la LPS (pasó de 5.000 a 10.000), el aumento de los inscriptos y beneficiarios no ha seguido la misma dinámica.

La Ley 27.506 presentaba una solución a la doble imposición dado que permitía considerar como gasto deducible del IIGG las retenciones o pagos en el exterior por impuesto a la renta. Este beneficio fue eliminado con la nueva LEC.

### iii. Más y mejores recursos humanos

Reconocida como una de las más importantes limitaciones para la expansión del sector, la formación de recursos humanos ha sido valorada por la política. En 2016, la entonces Subsecretaría de Servicios Tecnológicos y Productivos implementó el Programa 111 mil y, recientemente, la Subsecretaría de Economía del Conocimiento lanzó el Plan Argentina Programa. Ambas políticas estuvieron direccionadas a la formación de programadores a través de módulos y cursos cortos, que se debe continuar intensificando en un contexto de demanda laboral insatisfecha.

La formación de recursos humanos, principalmente en capacidades digitales, tiene que darse en todos los niveles.

En el nivel de educación primaria tiene que incluirse la enseñanza de la programación, para lo que se necesita trabajar articuladamente con las provincias para incluirla en las currículas y para capacitar a los docentes.

A nivel universitario es importante aumentar la matrícula y tasa de graduación. La deserción en los primeros años de las carreras afines a la economía del conocimiento se explica por una combinación de razones como el alto nivel de demanda laboral, la reducida prima salarial que perciben los graduados universitarios, la extensión de las carreras, entre las más relevantes. No obstante, contar con graduados universitarios es relevante para avanzar en la complejización de la oferta y la promoción de la inscripción y finalización de

las carreras STEM (Science, Technology, Engineering, and Math) tiene que contar con instrumentos específicamente dirigidos a tal fin.

También es necesario mejorar y masificar la formación en las denominadas tecnologías low-code, que refieren a la adquisición de competencias en el desarrollo de software por parte de población no universitaria o de profesionales que provienen de otras disciplinas. Según algunas estimaciones, se prevé un crecimiento anual del 40 % de desarrolladores low-code a nivel mundial, que triplica el crecimiento esperado de desarrolladores.<sup>20</sup>

El desfase entre la demanda de conocimiento de las empresas y la oferta del sistema educativo es una observación habitual por parte del sector privado. En esta línea, el proyecto presentado de “Formación laboral continua” apunta a fomentar la interacción entre los ámbitos educativo y productivo en las etapas formativas para saldar la brecha de conocimiento que se genera por los ritmos y dinámicas diferenciales entre ambos.

Finalmente, en estos sectores es indispensable el conocimiento del inglés. La disponibilidad de cursos de aprendizaje intensivos así como la obligatoriedad en todos los niveles educativos es clave. Esto requiere articular nuevamente con el Ministerio de Educación para avanzar en este objetivo.

#### iv. Mejorar las condiciones de infraestructura

Si bien la aceleración del trabajo remoto aumenta la competencia (dado que las fronteras internas y externas se diluyen), se convierte también en una oportunidad para las provincias y territorios que no tienen presencia de los sectores de la economía del conocimiento y/o que tienen recursos formados que emigran a los grandes centros

---

<sup>20</sup>. Barcelona Digital Talent (2022). Digital Talent Overview 2022. Disponible en: [file:///C:/Users/florb/Downloads/BDT\\_Digital-Talent-Overview-22.pdf](file:///C:/Users/florb/Downloads/BDT_Digital-Talent-Overview-22.pdf)

urbanos. Sin embargo, para impulsar el desarrollo de parte de las actividades de la EC en esos territorios, la provisión de infraestructura y el acceso a internet, así como la calidad de la prestación del servicio, se vuelve una condición básica y necesaria para implementar programas que fomenten la desconcentración de la población como se están llevando a cabo en otras ciudades del mundo. A modo de ejemplo, en España, la ciudad de Barcelona concentra el 95% del talento digital de toda Catalunya y para promover la población de zonas rurales, se puso en marcha el proyecto Catalunya Rural Hub, para que los trabajadores digitales de Barcelona puedan residir y trabajar remotamente en otras localidades.

#### v. Generar, sistematizar y publicar información del sector

Cualquier estrategia de política tiene que estar basada en evidencia e información. Un primer diagnóstico del sector es necesario para conocer el punto de partida, evaluar la ejecución y el impacto de las políticas vigentes y contar con información adecuada. Sobre estos puntos, se desconoce el alcance e impacto de la ley de economía del conocimiento (por ejemplo, sector, empleo, cumplimiento de requisitos y características de empresas beneficiarias),<sup>21</sup> la recaudación y uso de los fondos del FONPEC (Fondo Fiduciario para la Promoción de la Economía del Conocimiento), la evolución de la disposición del BCRA de junio de 2022 de permitir el ingreso de hasta 12.000 dólares anuales para los freelancers que exportan servicios, el alcance del Plan Argentina Programa, entre otras medidas de reciente implementación.

---

<sup>21</sup>. Bajo el régimen de la Ley de Promoción de Software se publicaban en el boletín oficial las empresas que se inscribían al régimen, pero con la nueva LEC sólo se entera la empresa beneficiaria.



Adicionalmente, no existen publicaciones periódicas sobre la evolución de las principales variables del sector. Con la eliminación del Observatorio de la Economía del Conocimiento se discontinuaron los informes trimestrales que contenían información sobre exportaciones, importaciones, empleo y salario promedio en SBC.

Los resultados de la última ENDEI (Encuesta Nacional sobre la Dinámica del Empleo y la Innovación) se publicaron en 2018 y corresponden al período 2014-2016. Según se pudo averiguar, la tercera onda de la ENDEI la está realizando la DNIC (MINCYT) sin colaboración del OEDE y está siendo realizada telefónicamente. Al mismo tiempo, los cuestionarios de las encuestas de innovación ni las encuestas manufactureras están incorporando cuestionarios relacionados con la incorporación de tecnologías 4.0.

En este contexto, se propone generar y construir información para analizar la evolución y tendencias del sector. Ya sea a través de volver a crear el Observatorio de la Economía del Conocimiento, que fue disuelto por el gobierno actual, o a partir de una reconfiguración y modernización de las estadísticas del INDEC. Por ejemplo, en los datos de complejos exportadores no aparecen los SBC.

En segundo lugar, llevar a cabo una nueva y mejor Encuesta de Innovación. La importancia de contar con estas encuestas es innegable en contextos en los que la innovación y el cambio tecnológico son la principal fuente competitiva de los países. Casi todos los países del mundo llevan a cabo encuestas periódicas de innovación. Continuar con la ENDEI es importante, y también mejorarla en términos de cobertura (sólo se aplica a la industria manufacturera) y representatividad geográfica y sectorial.

vi. Fomentar la I+D privada

El conocimiento es el factor de producción principal de las empresas del sector y el desarrollo de nuevo conocimiento in house es una ventaja competitiva central. Además, gran parte del gasto en I+D de Argentina es explicado por el sector público y comenzar a invertir esa ecuación es prioritario para lograr una matriz productiva más intensiva en conocimiento, tecnología e innovación.

En este contexto, se plantea promover la aprobación del proyecto de ley presentado por el bloque de la UCR sobre el “Programa de incentivos para las investigaciones y desarrollos tecnológicos en el ámbito productivo”.

En segundo lugar, se propone idear un “programa de compra pública para la innovación” y evaluar oportunamente si se requiere de la sanción de una ley específica para ello. La compra pública es una práctica habitual, sobre todo en países desarrollados, para dar impulso a la demanda de innovación, así como también incorporar nuevas tecnologías y modernizar la administración pública, mejorar y hacer más eficiente la prestación de servicios públicos (salud, educación, energía, transporte, etcétera), y contribuir a la superación de desafíos nacionales y sociales.<sup>22</sup> Adicionalmente, estos programas suelen fomentar la cooperación público-privada donde, a través de la conformación de consorcios, acuerdos, etcétera, se trabaja conjuntamente entre las empresas y las instituciones públicas de investigación en el desarrollo de las innovaciones y soluciones tecnológicas necesarias.<sup>23</sup>

## vii. Crecimiento y fortalecimiento del ecosistema de creación de empresas

---

<sup>22</sup>. OCDE (2017). Public procurement for innovation: good practices and strategies. Disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/public-procurement-for-innovation\\_9789264265820-en#page13](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/public-procurement-for-innovation_9789264265820-en#page13)

<sup>23</sup>. En el reporte de la OCDE hay muchos ejemplos que ilustran estos casos y pueden ser tomados como referencia para este tipo de políticas. También, para casos de la UE: [https://wbc-rti.info/object/document/21361/attach/InnovationProcurementbrochure-Update2021-01-05pdf\\_2\\_.pdf](https://wbc-rti.info/object/document/21361/attach/InnovationProcurementbrochure-Update2021-01-05pdf_2_.pdf)

Tanto la promoción de la creación de nuevas empresas basadas en conocimiento como su crecimiento y expansión desde Argentina debería ser un objetivo de política. El contexto macroeconómico adverso y la falta de seguridad jurídica generan dificultades tanto para el crecimiento como para la retención de nuevas empresas basadas en conocimiento en el país. Esto requiere políticas específicas para atraer y retener a estas empresas, de ciclos largos (desde la creación a la llegada al mercado) y de diseño global. Para ello se plantean los siguientes objetivos:

- Creación de ventanillas específicas para las start-ups en materia de financiación, procesos normativos y acceso a insumos críticos.
- Desarrollo de gestores de fondos especializados en capital de riesgo orientada al fortalecimiento del ecosistema empresarial de start-ups.
- Estabilidad en la política de creación de start-ups vía capital semilla y para el fomento de la inversión en las etapas siguientes.
- Utilizar el poder de compra del Estado para favorecer la entrada de empresas en sectores estratégicos, de alta inversión y riesgo.
- Diseñar un régimen de política específico (que incluya seguridad jurídica, simplificación de trámites, facilidades de instalación) para la retención en Argentina de nuevas startups, especialmente aquellas con innovaciones para el mercado mundial y con potencial exportador.

#### viii. Simplificar y agilizar las herramientas de gestión

El ritmo del cambio tecnológico es cada vez más acelerado –más aún en las actividades intensivas en conocimiento– y los instrumentos de apoyo, gestión y ejecución de los

proyectos que tienen las instituciones (FONTAR, FONCYT, COFECYT, Ministerio de Producción) no acompañan esos tiempos. Todos los procesos involucrados deben ser revisados y simplificados (convocatorias, documentación y formularios solicitados, evaluaciones, compras, licitaciones, etcétera), así como la coordinación multinivel (nación, provincias, municipios) y la articulación inter-institucional (entre ministerios, entre organismos intervinientes, instituciones de CyT, etcétera). Esta línea de acción se plantea en la dirección de la simplificación que se logró en 2019 del sistema de importación de insumos a través del ROECYT (Registro de Organismos y Entidades Científicas y Tecnológicas), que implicó un trabajo articulado de quince instituciones (ministerios, aduana, organismos intervinientes) para lograr un certificado de importación integrado donde se eliminaron documentos y campos solicitados, se acortaron y fijaron plazos de intervención, se quitaron aranceles y se redujeron instancias de intermediación.

ix. Instrumentos orientados al desarrollo de especializaciones inteligentes y reducción de las brechas territoriales

En Argentina, existen fuertes asimetrías al interior del territorio. Hay una alta concentración de capacidades productivas, tecnológicas y de innovación que conforma “islas de modernidad” de pocas empresas intensivas en conocimiento, en su mayoría concentradas en las provincias centrales. Las brechas se dan en múltiples dimensiones. Por ejemplo, para ilustrar esto con algunos indicadores, la diferencia entre las jurisdicciones de mayor y menor PBG per cápita (CABA y Formosa, respectivamente) es de más de seis veces; en Investigadores equivalente jornada por millón de habitantes es de 14 veces, en Inversión en I+D per cápita es de diecinueve veces. Los niveles de partida son muy diferentes y las políticas de promoción de la economía del conocimiento tienen que tener en cuenta estas asimetrías en su diseño e implementación para acortar las brechas territoriales.

## 9- Infraestructura de comunicaciones

a- Definiciones políticas fundamentales

### **Estrategia de país**

La conectividad, el desarrollo en cobertura y calidad del ecosistema de comunicaciones es una de las políticas necesarias de la visión estratégica del país para la próxima década:

Nuestro objetivo es transformar a la Argentina en líder digital de América Latina en redes, desarrollo informático y generación de capital humano altamente capacitado.

### **Objetivos**

- Asegurar el acceso a Internet fijo, con cobertura en todo el país, como condición de desarrollo de cada persona, localidad o actividad.
- Incentivar la inversión del ecosistema de prestadores, para que ofrezcan servicios fijos y móviles competitivos, sobre fibra óptica, con capacidades y velocidades crecientes, acorde a la evolución regional y mundial.
- En servicios móviles, promover la cobertura en 4G de todas las localidades, aún las menores a 500 habitantes.

- Iniciar las prestaciones 5G con licitaciones de espectro que privilegien la inversión para el desarrollo del servicio en beneficio de los usuarios.
- Actualizar y modernizar la intervención eficiente del regulador, en un ambiente competitivo, para darle previsibilidad y continuidad al desarrollo de servicios TIC y redes locales, nacionales e internacionales.

#### b- Problemas y desafíos

- El acceso a Internet es dispar en el territorio.

El uso permanente de Internet requiere el acceso fijo al hogar (es impagable el uso intensivo de datos móviles).

Hay 10,9 millones de accesos fijos a Internet. El 76% de los hogares tiene una conexión fija a Internet. Las provincias manifiestan altas diferencias en sus accesos fijos a Internet.

#### ACCESOS FIJOS DE HOGARES A INTERNET

Cobertura

Velocidad

|         |        |                  |
|---------|--------|------------------|
| 121,3 % | 94 MHz | Capital Federal  |
| 99,8    | 11     | Tierra Del Fuego |
| 93,0    | 16     | La Pampa         |
| 87,5    | 54     | Córdoba          |

|        |        |                     |
|--------|--------|---------------------|
| 83,2   | 15     | Chubut              |
| 81,8   | 19     | San Luis            |
| 80,1   | 43     | La Rioja            |
| 77,9   | 42     | Santa Fe            |
| 77,6   | 66     | Buenos Aires        |
| 67,9   | 47     | Neuquén             |
| 67,9   | 33     | Río Negro           |
| 63,9   | 40     | Entre Ríos          |
| 62,4   | 57     | Catamarca           |
| 59,3   | 50     | Tucumán             |
| 57,5   | 39     | Salta               |
| 57,3   | 29     | Jujuy               |
| 49,5   | 14     | San Juan            |
| 49,4   | 30     | Mendoza             |
| 48,4   | 46     | Misiones            |
| 48,4   | 43     | Corrientes          |
| 47,7   | 16     | Santiago Del Estero |
| 43,8   | 51     | Chaco               |
| 43,4   | 28     | Formosa             |
| 43,2   | 12     | Santa Cruz          |
| 76,0 % | 58 MHz | Argentina           |

Las disparidades federales no responden a un parámetro único, ubicación, PBI per cápita u otros. Inciden las políticas provinciales de conectividad, algunas iniciadas hace dos décadas, otras más recientes y algunas incipientes.

Por un lado, tres provincias, Tierra del Fuego, La Pampa y Córdoba cubren más del 85 % de sus hogares, mientras que ocho conectan a menos del 50 %.

### Bajo desempeño en el ránking de conectividad

En el índice de velocidad móvil, la medición de Speedtest, a marzo de 2023, ubicó a Argentina en el puesto 91. El país presentó una media de bajada de 23.4 Mbps, 43 por ciento más baja que el promedio mundial, e incluso menor que su registro de febrero; cayó cinco puestos en el ranking.

En el acceso fijo a Internet, Argentina mejoró un puesto en el ranking y se ubicó en la posición 74, lo que representa un 28.3 % más bajo que el promedio mundial (79 Mbps).

#### a) La conectividad es transversal a todas las políticas públicas y sectoriales

La conectividad es tan necesaria para el desarrollo de personas, sectores económicos o ciudades como lo fue en su momento la presencia de agua, electricidad, rutas y puentes.

Cuando se habla de la matriz de políticas, la conectividad atraviesa cada uno de los sectores. No basta conocer la conectividad promedio por hogares, sino la conectividad real, detallada, que sustenta o impide la realización de todas las demás políticas y prestación de servicios nacionales. Sólo algunos ejemplos:

- Educación, con el desafío de conectar todas las escuelas, universidades y establecimientos terciarios; de disponer de información geolocalizada y actualizada por tecnología en uso (satelital, radioenlace, fibra óptica o cable módem); de proveer



de los equipamientos informáticos a alumnos primarios, secundarios y docentes (caso Ceibal, Uruguay), asegurar su mantenimiento, tener un centro de atención de reclamos de los establecimientos (jamás existió), tanto para la conectividad como para la reparación y reemplazo de notebooks.

- Salud, con equipos conectados para consultas on line en todo dispensario o establecimiento de salud, a efectos de acceder a la historia clínica digital, realizar medicina preventiva y realizar tele diagnósticos mediante una nube de servicios médicos operables a distancia.
- Seguridad y Aduanas, conectando con banda ancha a destacamentos de frontera, de montaña o en zonas alejadas de centros urbanos.
- Parques nacionales y zonas con riesgo de incendio forestal, que deben disponer de un sistema distribuido de sensores con alertas inmediatas en caso de variaciones de temperatura o detección de incendios.
- Políticas de vigilancia del territorio y del mar argentino, con el análisis intensivo de imágenes de los satélites de observación de la Conae, que sobrevuelan y toman muestras digitales de todo el país.
- Políticas agropecuarias, en donde el 60 % del territorio de desarrollo agropecuario carecen de conectividad, incapaces de aprovechar sistemas de IOT, o de tramitar formularios indispensables para la carga, el transporte y el pago de los productos ofrecidos o los servicios necesarios.
- Minería, en donde las poblaciones con desarrollo minero, incluida Vaca Muerta, no tienen la conectividad que necesitan sus trabajadores.

- Turismo, en que los establecimientos ya no pueden atraer ni siquiera al turismo interno por estadías largas si no tienen un adecuado nivel de acceso a Internet, necesariamente de banda ancha para los clientes de cada establecimiento.

En síntesis, ninguna política es posible sin una inversión importante en conectividad, ya sea que se pague el servicio que brinda un operador privado o que se instalen equipos y redes para las zonas sin prestación, objeto privilegiado de los planes del Servicio Universal.

Por último, una de las políticas más importante: el reordenamiento territorial y la descentralización urbana, que deben tener como objetivo la revitalización, sustentabilidad y atractividad de los pequeños pueblos y localidades, hoy en declive económico y etario.

Las pequeñas localidades, con calidad de vida y contacto con la naturaleza, pueden ser un destino prioritario para la mano de obra que necesita alta conectividad, educación y salud para su familia, como requisitos clave para, desde ese lugar, proyectar su trabajo a la Argentina o el mundo. Conectar es la base para revitalizar los pueblos sin futuro.

En sentido contrario, las localidades chicas que no reúnan las condiciones necesarias de conectividad envejecerán y se empobrecerán en una década.

- b) La velocidad ofrecida depende de la tecnología e inversiones locales

La velocidad argentina promedio es de 58 Megas.

- CABA y PBA lideran con 94 y 66 Mega de bajada.

- Seis provincias están por debajo de 20 mega. La baja velocidad impide el uso familiar de varias pantallas y el home working.

Las tecnologías de acceso a los usuarios pasaron por el ADSL y el cable modem.

El acceso más eficiente a Internet hoy es la fibra óptica al hogar, necesaria para acompañar el ritmo de crecimiento exponencial de la velocidad.

- Argentina tiene 24 % de conexiones con fibra óptica.

- Chile tiene el 49 %, Brasil el 57 % y Uruguay el 78 %.

La inversión en accesos a fibra óptica es dos o tres veces inferior a la de nuestros vecinos.

c) Cobertura incompleta de servicios móviles

Argentina alcanza 116 líneas habilitadas cada 100 habitantes.

Un 80 % de la población usa un teléfono móvil.

- La cobertura 4G no llega a todos los pueblos. Tampoco cubre todos los barrios de las zonas alcanzadas. Localidades por debajo de 5.000 hab. tienen sólo cobertura 3G o 2G. En las localidades de menos de 500 hab. no hay obligación de cobertura.
- Argentina tiene 61% de antenas con 4G, 21% en 3G y 18% en 2G. Los servicios móviles cubren la mitad del territorio y 90% de la población.
- El desafío de la conectividad móvil no pasa por los servicios 5G, sino por cubrir las localidades y rutas con 4G, yendo al apagón de 3G.
- La mayoría de las zonas rurales no tiene accesos móviles. No intercambian datos bancarios, comerciales, ni comunican con Whats App. Está aislado el territorio donde se inicia la cadena del 15 % del PBI argentino.

c- Caracterización de la situación actual

a) Anarquía regulatoria

El nudo de la inseguridad jurídica actual y del desorden regulatorio ha sido el dictado del Decreto 690/2020, que estableció que los servicios TICs son servicios públicos. El

regulador puede fijar la calidad de los servicios, prestaciones básicas obligatorias, PBO y fijar los precios.

El Decreto fue objeto de cautelares, pero ha frenado las inversiones de crecimiento, especialmente el tendido de fibras ópticas al hogar.

#### b) Impacto de los cepos cambiarios

Un tercio de los costos de los prestadores están basados en dólares: importación de equipos y placas de redes móviles y fijas, el acceso mundial a Internet a través de las fibras submarinas, etcétera.

La dificultad de importar equipos hace que todos los prestadores conozcan serios retrasos para mejorar la velocidad que ofrecen en sus redes. Ni Arsat pudo responder a la demanda de mayor ancho de banda de los prestadores del interior. No pudo actualizar la inversión en electrónica de su red troncal mayorista.

#### c) Impacto inflacionario

Los prestadores amparados del Decreto 690 por una medida cautelar no pueden seguir el ritmo inflacionario. Otro tercio de sus costos sigue el aumento de los salarios, en sueldos propios y por la tercerización de buena parte de sus tendidos, mantenimiento e instalaciones de usuarios.

El resultado general ha sido una baja importante de la inversión prevista. Tanto en los prestadores nacionales como en los prestadores del interior, ha sido una baja de la inversión. Subsisten inversiones defensivas en las áreas urbanas densamente pobladas, donde se enfrentan los prestadores nacionales.

#### d- Propuesta de acciones principales y obstáculos a enfrentar

**a) Respetar un ecosistema diverso y complementario de prestadores**

Las regulaciones y decisiones políticas deben considerar la diversidad de actores. Se puede transformar este aparente obstáculo para la planificación de la estrategia nacional en una clara oportunidad de articular estrategias de cooperación y compartición de servicios, redes e inversiones.

Argentina cuenta con:

- Tres prestadores nacionales, Telefónica, Telecom y Claro.
- Siete prestadores mayoristas, Arsat, Telefónica, Personal, Claro, Lumen, Silica y Gigared.
- Once empresas provinciales (Sapem), San Luis, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Misiones, Formosa, Chaco, Santiago del Estero, La Rioja, Corrientes y San Juan.
- Unas 400 cooperativas brindan telefonía, Internet y TV por cable triple play.
- 250 cableros en 600 localidades, también brindando triple play.
- De 500 a 1.000 prestadores inalámbricos de Internet, en el interior del país y en las periferias de las ciudades más importantes.

**b) Un diagnóstico participativo de carencias de conectividad.**

- La regulación nacional no alcanza si la provincia y los municipios no desarrollan un diagnóstico y una estrategia, sino tienen un mapa de la conectividad, en su territorio, manzana por manzana.
- Cada provincia o municipio difiere según cómo regula cuatro factores:
  - i. Posibilidad o no de tender FO sobre las redes de distribución eléctrica.

ii. Ordenanzas municipales restrictivas para instalar radiobases móviles. iii. Restricciones municipales para tendidos aéreos en centros urbanos.

iv. Ausencia de una política provincial/municipal de desarrollo digital.

- Mediante un proceso “bottom up”, se pueden generar sinergias entre los operadores locales, las ordenanzas municipales, la inversión provincial, las empresas públicas provinciales de conectividad (Sapem), Arsat, los grandes operadores mayoristas y los operadores nacionales.
- Sobre la base de un diagnóstico compartido podrán tornarse más eficientes los fondos disponibles del FFSU, el Fondo Fiduciario del Servicio Universal, que carece hoy de una lógica racional de aplicación, no discriminatoria ni sesgada, para potenciar la sinergia del conjunto.

### **c) Licitación y desarrollo de los servicios móviles 5G**

- La licitación de espectro para 5G no tuvo consultas previas y representa un objetivo de mera recaudación fiscal para el gobierno. Ni recaudará lo esperado, ni es la visión adecuada.
- Cobrar el espectro caro demora el inicio del servicio a los usuarios. Los operadores, en cualquier país, disponen de un tope de inversión para 5G. A mayor precio en la licitación del espectro, menor y más lenta será la inversión de despliegue.

- La licitación de 5G no significará ingreso de dólares. Las prestadoras pagarán el espectro en pesos, al cambio oficial, con la moneda en que cobran. Los servicios 5G usan torres y redes existentes. El 80 % de la inversión, en dólares, es para nueva electrónica importada.
- Un modelo exitoso a seguir es el de Brasil. Establecieron un precio dividido en dos, un 15 % a pagar al momento de ganar la licitación y un 85 % en compromisos de cobertura de ciudades de más de 100.000 habitantes. El servicio naturalmente se ofrece a los clientes ABC1, en las zonas de alta densidad urbana, ofrecido en paralelo con el 4G.
- Brasil impulsó el cumplimiento de las coberturas de áreas que quedaron sin cumplir por los operadores, tras la licitación de las frecuencias para brindar 4G, hace nueve años.
- Una licitación exitosa debería iniciarse con una instancia participativa de debate público de los pliegos, acordando las proporciones de inversión en canon y en despliegue. Estas obligaciones nuevas deberían asimismo asegurar, en plazos definidos, el cumplimiento integral de los compromisos no satisfechos de cobertura del 4G.

**d) Propuestas de iniciativas políticas y regulatorias**

1. Desburocratizar y fijar tiempos eficientes de decisión del Enacom
2. Derogar el control de precios establecido por el Decreto 690/20 para impulsar la inversión en redes.
3. Uso integral anual del Fondo Fiduciario del Servicio Universal, FFSU (1 % mensual de los ingresos de los prestadores), de aplicación discriminatoria y desigual, para resolver las graves brechas digitales del país.
4. Regular el uso del posteo eléctrico para tender redes troncales y de distribución de fibra óptica de (si llega la electricidad, llega Internet).
5. Digitalización y geolocalización de los datos de ubicación de las redes mayoristas; torres, radiobases, áreas de cobertura, por tecnología, para la planificación de crecimiento o desarrollos conjuntos.
6. Políticas conjuntas nacionales y provinciales para reemplazar las bases 2G y 3G por radiobases 4G. Cubrir las zonas y localidades desatendidas.
7. Definir las bandas de prestación de 5G. Establecer un modelo de licitación tipo Brasil, con 15 % de aportes y 85 % de compromisos de inversión rápida.
8. En Arsat, actualizar el equipamiento de transporte de Internet. Hoy frena el crecimiento del ancho de banda y la velocidad ofrecida en el interior.
9. Sustituir los satélites Arsat 1 y Arsat 2, que terminan su vida útil en siete años, con los SG1 y SG2 (en construcción), con banda Ka, para cubrir con acceso satelital a Internet a 400.000 usuarios rurales del interior del país.
10. Uniformar el aporte de los prestadores de telecomunicaciones y de servicios audiovisuales, estableciendo igual aporte de las plataformas globales que operan en el país, contribuyendo, como ellas, a la producción de cine, teatro y música. Como los prestadores de Servicios TIC, pueden aportar un 1 % de sus ingresos al FFSU, ya



que representan un 70 % del contenido transportado y consumido en las redes nacionales.

## 10- Educación

### a- Los fundamentos del cambio educativo

La educación argentina está en un estado de crisis. Si bien hay un consenso generalizado de que se necesita un cambio de fondo en la educación, las decisiones educativas de un próximo gobierno deben ser precisas, puntuales y fundantes de una transformación que llevará años. Ese es nuestro desafío.

El sistema educativo sufre desigualdades estructurales. Son el reflejo de una sociedad económica, social y culturalmente segmentada desde hace décadas. El sistema educativo casi nunca logró actuar con eficacia contra esa fractura sociocultural. Años de desigualdad impactaron en un sistema educativo que no logró despegarse del reflejo de esa situación social. Las decisiones educativas aplicadas por el gobierno nacional, en particular durante la pandemia, fueron ineficientes y produjeron un deterioro en la calidad y equidad de la educación, aumentando aún más la brecha de desigualdad histórica. Los datos hoy muestran un sistema en donde los saberes fundamentales no están logrados de manera generalizada en los tiempos previstos. La situación es más crítica en los chicos y chicas provenientes de hogares más pobres.

La educación debe volver a ser la principal herramienta de construcción de ciudadanía, de desarrollo económico y de transformación cultural. Para ello, cualquier propuesta educativa debe partir de un acuerdo para transitar hacia dos visiones bien claras.

La primera, constituir al sistema educativo en un ámbito que forme por igual sujetos con autonomía de pensamiento, con capacidad de discusión argumentada, con capacidades para su desarrollo profesional, compromiso participativo y de solidaridad y respeto a la libertad y el pluralismo.

La segunda, transformar a la educación en motor del desarrollo del país, asegurando por igual a todos los niños, niñas y jóvenes los saberes básicos necesarios para vivir en sociedad, y promoviendo la diversidad de opciones educativas a lo largo de la vida, que permitan formar ciudadanos, profesionales y trabajadores calificados para un país que busca el desarrollo. En la sociedad del conocimiento, en un mundo atravesado por las nuevas tecnologías, por el cuidado del ambiente y por el cambio productivo, la educación no puede estar ausente de la planificación del desarrollo.

Sabemos que mejorar todo el sistema educativo es un desafío muy complejo. Pero también sabemos desde dónde empezar. Ese lugar es el de una tradición educativa que comenzó alfabetizando a una sociedad atrasada en el final del siglo XIX y principios del XX, que le dio a este país cinco premios Nobel, y que introdujo desde hace cuatro décadas a varias generaciones en la vida democrática.

Nuestro compromiso principal es procurar que al final de nuestra gestión en 2027 estemos cerca del logro de que todos los niños y niñas que ingresen al sistema educativo desarrollen, en los dos primeros años de primaria, los aprendizajes fundantes, en particular, capacidades expresivas y lógico-matemáticas indispensables para adquirir otros conocimientos, y para desempeñarse en el mundo del trabajo y para la vida. Y, además,

asegurar esos objetivos para quienes, dentro de la educación obligatoria, debieron adquirir esos aprendizajes y el sistema no lo ha posibilitado. Estos objetivos no son imposibles. Las gestiones radicales de las provincias son ejemplos inspiradores que nos llenan de orgullo.

Pero la transformación es de largo plazo. Para lograr esa visión contamos con fuertes aliados: las familias, que demostraron fortaleza en la defensa del derecho a educarse de sus hijos durante la pandemia y son principales testigos de los avances y retrocesos en sus aprendizajes. También los docentes, a quienes queremos convencer de que es posible el cambio sí y sólo sí ellos son protagonistas en los cambios que la sociedad espera y demanda.

b- Los principales problemas que hay que enfrentar

- Los estudiantes no están alfabetizados como corresponde al cabo de los dos primeros años de la escolaridad primaria. Ese problema hoy se extiende a las siguientes cohortes.
- La mayoría de los adolescentes no terminan el secundario. Ni en el tiempo previsto ni con los saberes relevantes para el despliegue de su potencial creador.
- La formación docente inicial y continua es obsoleta, disociada de la realidad de las escuelas, así como de los cambios que se producen en la educación. La carrera docente está cristalizada y no responde a las necesidades establecidas en la Ley Nacional de Educación.
- El gobierno de la educación es burocrático, rígido, lejano, ineficiente y poco efectivo con los objetivos que se plantea en sus diferentes niveles. El Ministerio de

Educación (ME) y el Consejo Federal de Educación (CFE) no cumplen sus funciones. Casi todos los sistemas provinciales no parten de un plan de desarrollo y muestran en muchos casos baja capacidad de gestión.

- No existe un sistema nacional de información, gestión y evaluación permanente. Hay que construirlo con todas las variables del sistema educativo nacional en todas las provincias que permita monitorear los avances, las políticas aplicadas y la toma de decisiones.
- La educación postsecundaria vinculada al mundo del trabajo es dispersa, obsoleta y superpuesta. Totalmente disociada de la secundaria y de los programas de terminalidad educativa del nivel.

#### c- Una caracterización de la situación educativa actual

El primer desafío es generar condiciones de aprendizaje en la escuela. La cultura de la resignación hoy atraviesa al sistema educativo, bajo la idea de que es mejor que los alumnos estén en la escuela y permanezcan, a que abandonen. Desde esta mirada, el aprendizaje ocupa un lugar secundario. Esta realidad se devela cuando ya es tarde.

Las últimas pruebas Aprender 2021, tomadas en 6to grado –último año de la primaria en la mayor parte del país– dieron cuenta de que el 45 % de los chicos no alcanzaban los aprendizajes satisfactorios, y este porcentaje subía a más del 70 % en los chicos de sectores desfavorecidos.<sup>24</sup> Un estudio reciente confirma que sólo el 43 % de los chicos y chicas que terminan 6to grado en todo el país lo hace en tiempo y con los aprendizajes

---

<sup>24</sup>. “Resultados Pruebas Aprender 2021”. Secretaría de Información y Evaluación Educativa, Ministerio de Educación. Disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/06/resultados\\_aprender\\_2021.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/06/resultados_aprender_2021.pdf)

esperados, con importante dispersión entre provincias.<sup>25</sup> Este es un problema que tiene sus orígenes en la primaria, e incluso antes, en el jardín maternal<sup>26</sup> y la educación inicial obligatoria, cuya cobertura a lo largo del país es desigual.

El nivel secundario también atraviesa una situación crítica. Si bien se extendió la obligatoriedad hace más de una década, el objetivo de formación universal está lejos de cumplirse. Una nueva generación de jóvenes de sectores sociales más vulnerables ha visto la posibilidad de acceder a este nivel, pero el sistema no está dándoles las condiciones para finalizarlo con los saberes necesarios. Un reciente estudio demostró que de 100 estudiantes que entraron a la primaria en 2009, 53 completaron el nivel secundario, pero sólo 16 con los saberes de lengua y matemática esperados para dicho nivel.<sup>27</sup>

Muchos estudiantes terminan la secundaria sin las capacidades básicas para entrar al mercado de trabajo en puestos que apenas requieren conocimientos mínimos.<sup>28</sup> Los datos oficiales muestran que en el mejor de los casos que decidan entrar a la universidad, abandonan en una gran proporción luego del primer año. Lo más duro de esta situación es que transitan ese fracaso convencidos de que son ellos los responsables. Las soluciones que hoy aparecen solamente atacan el síntoma del problema, la repitencia. Es evidente que está en crisis el modelo tradicional que lleva a repetir un año completo a estudiantes con tres materias previas, aun cuando han aprobado el resto. Las soluciones son más

---

<sup>25</sup>. Melina Furman, Gabriela Catri y Martín Nistal: “¿Cómo llegan los estudiantes al final de la escuela primaria?”. Argentinos por la Educación, marzo 2023. Disponible en <https://argentinosporlaeducacion.org/informe/como-llegan-los-estudiantes-al-final-de-la-escuela-primaria-trayectorias-escolares-y-a-prendizajes/>

<sup>26</sup>. En el capítulo de Infancias y Adolescencias se aborda de manera detallada la situación de la primera infancia.

<sup>27</sup>. Irene Kit, Sergio España, Gabriela Catri, Martín Nistal y Víctor Volman: “Desgranamiento y aprendizajes desiguales: las dos caras de la misma moneda”, Argentinos por la Educación 2020. Disponible en <https://argentinosporlaeducacion.org/wp-content/uploads/2022/04/Trayectoria-Escolares.pdf>

<sup>28</sup>. *Infobae*: “Caso Toyota: por qué la empresa no consigue jóvenes con secundario completo para puestos de 150 mil pesos”, 6 de agosto de 2021. Disponible en: <https://www.infobae.com/educacion/2021/08/06/caso-toyota-por-que-la-empresa-no-consigue-jovenes-con-secundario-completo-para-puestos-de-150-mil-pesos/>

complejas que la promoción automática, con deudas de saberes acumuladas a lo largo de los años.

El segundo desafío es rescatar a las escuelas, que hoy son espacios a la deriva, aisladas entre sí, receptoras de órdenes superiores a ser aplicadas sin margen de análisis ni posibilidad de adaptación. Algunas logran desarrollar capacidades para sus proyectos institucionales, pero el recambio del cuerpo docente y directivo, o el poco tiempo docente destinado a una misma escuela, atenta contra la constitución de equipos fuertes con claros liderazgos directivos. Las experiencias positivas, muchas de ellas en articulación con organizaciones de la sociedad, tienen limitado margen de socialización con otras escuelas. Esa experiencia no se traduce en aprendizaje institucional del sistema.

La concepción de solidaridad sistémica incluye a las instancias intermedias del sistema escolar, en donde supervisores ocupan un rol central. Hoy han sido relegados a un rol de control burocrático, cuando pueden desempeñar un rol estratégico. Tienen cantidades excesivas de escuela a cargo, los concursos son infrecuentes y centrados en la antigüedad, y no cuentan con formación específica.

A ello hay que sumar los déficits en las condiciones edilicias y tecnológicas. Los edificios escolares hoy no invitan a habitarlos. Y la realidad, una vez más, se agrava en los barrios y localidades más pobres. A las condiciones estructurales deficitarias, se agrega la pobreza en tecnología y conectividad. Además, pese a acuerdos federales de cantidad de días mínimos de clase, el tiempo efectivamente destinado a aprender y a enseñar hoy no se corresponde con dichos acuerdos ni con las necesidades para el logro de aprendizajes. Prevalece una subestimación del efecto que produce suspender clases, ya sea por condiciones climáticas, por infraestructura, por formación docente o por paros. El tiempo escolar no puede ser la variable de ajuste de las limitaciones de las escuelas para cumplir

con su cometido. Hasta que dichos problemas se resuelvan, es necesario encontrar alternativas para cumplir con el tiempo escolar que se necesita efectivamente para enseñar lo establecido a nivel nacional. Asegurado un piso mínimo de horas de clase efectivamente desarrolladas es posible y necesario entrar en la discusión acerca de la calidad de la enseñanza y del aprendizaje.

El tercer desafío es la formación y la carrera docente. Hoy hay un divorcio entre lo que sucede en las escuelas y dicha formación. La formación inicial está distribuida entre 1300 Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD) y 70 universidades. Los ISFD conforman un sistema complejo por su tamaño y fragmentación. Desde hace más de 30 años diferentes gobiernos han planteado ambiciosos objetivos y han elaborado acciones de política para atender las complejidades del sistema de educación de docentes, alcanzando escasos resultados. Hoy el 20 % de los ISFD tienen menos de 100 estudiantes, y el 50 % menos de 250. No tienen, en general, articulación con las propias necesidades del sistema educativo local, ni vinculación con el desarrollo local y sus necesidades, ni articulación con el sistema universitario. Esto es consecuencia de la ausencia de criterios para la creación de estas instituciones y de sus ofertas por parte de los gobiernos provinciales, sin un plan de desarrollo educativo que esté a la vez vinculado al desarrollo local y sin la infraestructura necesaria.

Opera en la actualidad una corriente en contra "del" estatuto docente, como la razón de todos los males. Pero hay 24 estatutos docentes con distintas tradiciones, y hay cláusulas de la Ley Nacional de Educación que no se han cumplido, que habilitan a revisiones en la carrera docente, la unificación de cargos, la promoción horizontal ya sea hacia la gestión o la docencia. Los concursos de acceso a los cargos no cumplen la función de seleccionar a los mejores sobre la base de las necesidades, y casi no hay formación específica para

directores y supervisores, cuando está demostrado el rol estratégico de ambos roles en la mejora educativa.

Las paritarias son una obligación que asume el país a partir de los tratados internacionales de la OIT. Pero es preciso despejar la confusión existente entre las normas laborales y la política educativa, que se plasma en el rol de los gremios que va más allá de la legítima protección de los intereses docentes. Este problema no es de los gremios, sino de gobiernos que no han sabido articular la política educativa con los intereses de los diferentes actores relevantes del sistema. La política educativa tiene a su cargo articular e integrar los intereses y visiones de los diversos actores colectivos de las escuelas y del sistema, para reorientarlos hacia logros de cobertura y calidad educativa.

El cuarto desafío es alcanzar una asociación efectiva entre la educación y el trabajo. Dijimos que la educación es la principal herramienta para la ciudadanía del siglo XXI, lo que implica que también lo es para la formación de trabajadores calificados. A un país con un desdibujado modelo de desarrollo, desocupación y alto empleo informal, le corresponde un sistema educativo alejado de las necesidades socio productivas, y del concepto de trabajo en general.

Se han desaprovechado las capacidades que el sistema educativo formal y no formal tiene en la formación técnico profesional, comenzando desde la escuela primaria en donde está ausente la importancia social del trabajo, en el nivel secundario, con una disociación del aprendizaje en sus contextos laborales, así como en la formación técnico profesional secundaria y superior, la que pese a su enorme extensión en todo el territorio nacional a través de instituciones de formación técnica, hoy presenta una oferta desactualizada de carreras y equipamiento. Por otro lado, existen múltiples ofertas de formación corta para el trabajo. Ofrecidas por diferentes efectores y emanadas desde distintos ámbitos públicos y



privados, totalmente desarticuladas, sin información oficial sobre su variedad, sin evaluación de posibles superposiciones tanto de oferta como de oferentes. No existen instancias que atiendan a su relevancia para las necesidades socio productivas de las diferentes regiones del país, sus alcances y resultados.

5 millón de jóvenes que hoy no estudian ni trabajan formalmente. La mayoría son mujeres.<sup>29</sup> Resulta urgente su incorporación a un mercado de trabajo formal que deberá estar en paulatino crecimiento. Para ellos, las opciones de formación son escasas y a la vez dissociadas de posibilidades de terminalidad del nivel secundario. La experiencia del gobierno de ofrecer caminos devaluados para completar ese nivel, a través del Programa FINES y similares, no sólo no cumplen con el objetivo del logro de aprendizajes básicos para el ingreso al mercado de trabajo, sino que se han constituido en desaliento y abandono del secundario formal para los adolescentes con dificultades en ese nivel.

El quinto desafío es el de resolver la ausencia de información educativa relevante y actualizada. No existe un sistema de gestión educativa nacional que facilite la administración de las instituciones y que provea la información necesaria para conocer los problemas del sistema y los avances de las políticas.

Por ejemplo, hoy no es posible a nivel nacional conocer la evolución de las trayectorias de los estudiantes de manera actualizada. El Sistema Integral de Información Digital Educativa (SInIDE) aprobado por el ME en 2012, por el CFE en 2014, vuelto a poner sobre la mesa en 2016, y ratificado por Resolución del CFE en 2021, en plena pandemia no está implementado a nivel nacional. Existen provincias que son la excepción a la regla. Pero hoy el país no cuenta con un sistema que facilite la gestión de los establecimientos y que permita tomar decisiones en relación con problemas acuciantes como el ausentismo, la

---

<sup>29</sup>. Muchas de estas mujeres desarrollan trabajo informal, vinculado a tareas de cuidado, que no es reconocido ni para lo cual tienen capacitación certificada. Este tema se aborda de manera más profunda en los capítulos de Infancias y Juventudes y el de Mujeres, Género y Diversidades.

repitencia o el abandono. Una ausencia de brújula es la principal causa de decisiones inconexas, más motivadas por exigencias momentáneas para los titulares, que por las reales necesidades del sistema.

Lo mismo sucede con las pruebas estandarizadas y su vinculación con una política nacional de evaluación educativa. Si bien no son el único medio para mejorar el sistema, las pruebas estandarizadas, nacionales o internacionales, son necesarias para hacer seguimientos en el tiempo, algo que nuestros países vecinos han realizado con muy buenos resultados, por ejemplo, en las pruebas regionales de UNESCO. Durante 2016-2019 las pruebas nacionales fueron anuales y censales, y sus resultados plasmados en informes se derivaron a cada escuela. Si bien el análisis acerca del verdadero aprovechamiento profundo de ese dispositivo está pendiente, su objetivo debe incluir colaborar en el mejoramiento institucional.

La política nacional de pruebas estandarizadas, expresada en sistemas nacionales de evaluación, existe desde 1993, con sus vaivenes y cambios de nombre. Sin embargo, ha estado ausente una política clara que institucionalice esas evaluaciones: cuándo, en qué, cómo y para qué se va a evaluar. Esta ambigüedad llevó a que la utilidad de sus resultados y de la información proporcionada no se tradujera como era esperable en políticas efectivas de superación, quedando sujeta a la voluntad política de cada gobierno.

El actual gobierno no se ha mostrado suficientemente activo en la política de sostener las evaluaciones estandarizadas. Ha existido cierto prejuicio en la valorización de estas herramientas para el monitoreo del sistema educativo, lo que puede advertirse en documentos e informes de especialistas alineados a la política actual. También se notó una persistente indiferencia hacia el análisis institucional serio de los problemas que

afectan a los sistemas escolares y traban el desempeño de la mayoría de las escuelas, conspirando contra los logros de los alumnos.

El sexto desafío es el de transformar el gobierno de la educación. El Ministerio de Educación Nacional hoy no cumple las funciones establecidas por ley: elaborar contenidos mínimos, evaluar los aprendizajes, recolectar información sobre el sistema educativo, compensar desigualdades entre provincias y escuelas, acreditar y homologar los títulos y certificados, implementar programas específicos, formar docentes en ejercicio y coordinar acciones con y entre los gobiernos provinciales.

No cumple activamente la función de actualización de los contenidos educativos mínimos de todos los niveles y modalidades. Tampoco controla su aplicación. Por ende ejecuta la validación nacional de los títulos otorgados por las provincias. No conduce de manera sostenida la medición de resultados de los aprendizajes y el funcionamiento de la información educativa. Tampoco establece los criterios de calidad para que puedan ser evaluados los institutos de formación docente. Los programas compensatorios para las regiones más desfavorecidas no fueron asignados con criterios de transparencia. Tampoco fueron evaluados en relación con su capacidad de resolver los problemas para los que fueron diseñados.

El CFE no logra constituirse en un ámbito de coordinación real. O bien por una utilización de "bajada" de políticas desde el ME, o porque las provincias no asumen un rol activo en la agenda de cuestiones, el CFE es hoy el ámbito de los acuerdos provinciales de políticas federales que luego no se hacen efectivos, o que apenas lo consiguen de manera dispar. No se aprovecha suficientemente este ámbito para intercambiar los resultados de las políticas provinciales, las que en ocasiones son interesantes y valiosas. Sea por un vínculo vertical de arriba hacia abajo, o bien por la ausencia de un rol activo de las jurisdicciones,

hoy no se ejecutan los acuerdos, simulando un funcionamiento que en casos extremos sirve para legitimar políticas nacionales, como las decisiones únicas durante la pandemia que pretendieron obligar a CABA a acatarlas.

Hoy el CFE funciona sobre la base de un unitarismo conceptual, con escasa capacidad por parte de las provincias de poner en práctica la autonomía de los sistemas, en el marco de una real coordinación.

Las provincias, por su parte, reciben de la Nación de manera creciente transferencias automáticas originadas en recursos de coparticipación afectados específicamente por las normas vigentes, y no automáticas, sobre la base de programas específicos. En ningún caso estas transferencias están sujetas a planes de desarrollo educativo provinciales que permitan tener claridad sobre las metas de cobertura y calidad educativa, así como tampoco existen controles o seguimientos, lo que abona a que la inversión en educación sea ineficiente. El problema no es sólo la insuficiencia de fondos sino también el modo ineficiente con que suelen ser aplicados.

Con un ME desdibujado, provincias con escasa capacidad de planificación educativa y un CFE lejos de cumplir la misión para la que fue creado, el Sistema Educativo Nacional está desarticulado. Esto hace que la inequidad a nivel federal sea cada vez más profunda. La inversión acordada por ley del 6 %, sólo se logró cumplir en tres años desde 2006.<sup>30</sup> Esta base establecida por ley resulta crucial a la hora de planificar la inversión de mejor manera, pero una ejecución sin eficacia ni eficiencia profundiza la desigualdad y no garantiza la calidad educativa.

#### d- Orientaciones programáticas generales

---

<sup>30</sup>. Entrevista a Javier Curcio: “El presupuesto educativo tiene un oscurantismo importante”, realizada por Emilio Cornaglia, *El Auditor*, 1 de noviembre de 2022. Disponible en: [https://elauditor.info/actualidad/-el-presupuesto-tiene-un-nivel-de-oscurantismo-importante-\\_a635fef743d0665b23a4b43ad](https://elauditor.info/actualidad/-el-presupuesto-tiene-un-nivel-de-oscurantismo-importante-_a635fef743d0665b23a4b43ad)

## **Educación básica: De la alfabetización básica a la “multialfabetización” como el principal propósito de la escuela**

El sistema educativo debe salir de la resignación y convencer a sus actores de que es posible la alfabetización inicial desde edades tempranas, con una enseñanza sistemática. La lectura, la escritura y el pensamiento lógico matemático son los pilares en los que se apoyan los demás saberes, expresados tanto desde la dimensión cognitiva como la socioemocional, la expresiva y la motriz.

Esta tarea comienza desde la primera infancia de manera lúdica, siguiendo en el nivel inicial obligatorio, y atravesando el nivel primario y el secundario. Por ello, una meta del próximo gobierno debe ser garantizar que todos los niños y niñas estén alfabetizados al llegar al 3er grado. Esto significa que tengan las competencias necesarias para leer, escribir y realizar operaciones básicas de matemática. Para ello es necesario poner en marcha un plan de Alfabetización Escolar para el primer tramo de la enseñanza primaria, coordinado con las provincias y con materiales, apoyo técnico y financiero desde el ME.

Una alfabetización básica en los primeros años es el pilar fundamental de la “Multialfabetización” en la educación obligatoria. Qué tipo de enseñanza y qué tipo de aprendizajes se necesitan lograr en cada ciclo deben estar claramente definidos. El currículo, responsabilidad a cargo de cada provincia, debe organizarse sobre la base de conceptos y capacidades imprescindibles con creciente complejidad a través de la escolaridad. Esos “esenciales curriculares” deben ser comunicados de manera sencilla y masiva a la sociedad, especialmente por parte de autoridades nacionales, supervisores y

directores, fundamentando con claridad por qué la priorización de ciertos saberes redundará, y no irá en detrimento de, una mayor calidad de la educación.<sup>31</sup>

Necesitamos recuperar el valor ético de enseñar como un elemento clave para el bien común. Existen experiencias desarrolladas en los últimos años para definir indicadores de progresión de aprendizajes, con la participación de expertos de todo el país y acordados en las provincias a través del CFE. Es necesario recuperar esa experiencia, completándola e incorporándola a los sistemas de información y gestión.

Somos testigos de los grandes problemas sociales que hoy existen y que emergen en la escuela, por lo que su rol es fundamental como articuladora de esa ayuda con las áreas específicas del Estado, asegurando en todo momento su rol principal, enseñar, para el efectivo logro de aprendizajes significativos. Un acuerdo básico es asegurar un tiempo escolar para el cumplimiento de los objetivos curriculares. No sólo en su figuración normativa, sino a través de su constatación mediante los sistemas de información educativa de cada jurisdicción.

#### Trayectorias de aprendizaje flexibles en la escuela secundaria

¿Cómo resolver el avance en las trayectorias de estudiantes secundarios diversos con déficits en los aprendizajes de base? Se necesita diseñar nuevas opciones de trayectorias, más flexibles, que aseguren a tiempo los problemas y garanticen calidad de aprendizaje. En el nivel secundario hay materias troncales que requieren su aprobación consecutiva. Pero otras no. Hoy todas tienen el mismo valor y muchas de las últimas no aprobadas pueden definir la repitencia. Desde la política nacional será necesario impulsar acuerdos para salir

---

<sup>31</sup>. Dentro de esta fundamentación y comunicación clara a la sociedad será importante incluir como eje transversal la efectiva implementación de Educación Sexual Integral (Ley N° 26.150), de acuerdo a cada ciclo de educación obligatoria. Este tema se aborda específicamente en el capítulo de Mujeres, Género y Diversidades.

de los esquemas tradicionales, asegurando a la vez el logro de los aprendizajes fundamentales en lengua, matemática y ciencias naturales y sociales.

Pero el cambio en el secundario no depende solamente de un cambio en los regímenes de promoción. Es necesario una transformación en los contenidos. Tienen que ser relevantes para la juventud del siglo XXI, con métodos activos, que motiven el aprendizaje y se vinculen con los intereses de los chicos y chicas que transitan una etapa clave y a la vez crítica de sus vidas. El vínculo de la escuela con los problemas que hoy atraviesa la adolescencia resulta crucial para el aprendizaje.

La escuela secundaria debe acompañar a los y las jóvenes en la construcción de sus proyectos de vida. Acercarlos a ofertas de formación técnico-profesional y carreras de educación superior con mayor vacancia, así como a las características de distintos oficios y profesiones, la orientación vocacional y las prácticas profesionales en espacios reales. Además, la problemática de los excluidos del sistema educativo no se afronta sólo con políticas de incentivos monetarios, sino mediante estrategias relacionadas con la formación profesional, como detallamos más adelante.

Escuelas habitables, de referencia local y articuladas en redes

Las escuelas son espacios que hay que recuperar y dotar de capacidades para el desarrollo de sus proyectos institucionales, liderazgos directivos positivos, y condiciones edilicias y tecnológicas que las transformen en lugares de aprendizaje permanente. Además de la educación formal, deben constituirse en espacios de referencia local para actividades de y con la sociedad.

Esto no significa de ninguna manera librarlas a sus posibilidades bajo la idea de que la autonomía escolar asegura la eficiencia. Lejos de cualquier intento de promover incentivos para la competencia y captación de estudiantes, la política nacional y provincial debe promover la solidaridad interinstitucional y del sistema, generando redes de docentes, directivos, familias, desde donde se compartan e intercambien experiencias de enseñanza y aprendizaje. Esa solidaridad sistémica también debe promoverse desde la política pública entre niveles, sobre todo en los puntos de articulación, y entre sectores público y privado. Y entre el nivel decisorio provincial y municipal. La concepción de solidaridad sistémica incluye a las instancias intermedias del sistema escolar, en donde supervisores ocupan un rol central como parte del engranaje de la política educativa. Existen muchas experiencias locales de escuelas trabajando en red de las que pueden diseñarse modelos para su expansión a todo el sistema.

Un cambio de fondo requiere transformar los actuales edificios escolares en espacios en los que se desee estar. Escuelas habitables podrán también ser espacios públicos de uso durante fines de semana para actividades culturales y sociales de la comunidad local. No se trata exclusivamente de construir nuevas escuelas, sino también de mejorar las existentes. Este propósito exige inversiones en capital que deben ser objeto de la política pública. No hay que atender estas necesidades a demanda, de forma aislada, en función de intereses específicos. Un fondo nacional para inversiones educativas de capital debe alimentar en parte a los planes de desarrollo educativo provincial de mediano plazo. En acuerdo con cada provincia, será en el ámbito de un ente especializado del ME Nacional en el que se definirán prioridades y se ejecutarán las inversiones con transparencia.

Formación y carrera docente de calidad, atractiva y que acompañe las reformas



Cualquier cambio de fondo en la educación debe concebir a la docencia como una profesión de importancia estratégica, desarrollada a partir de una formación de base de alta calidad, evaluada periódicamente y reconocida y retribuida material y simbólicamente acorde con su relevancia social. El primer paso es recuperar los lazos de confianza y construir una dimensión simbólica que realce la imagen pública de las y los docentes. Este primer paso forma parte de una estrategia integral para prestigiar la profesión, que comprende desde las condiciones laborales, pasando por la formación inicial y continua, hasta las oportunidades de promoción en la carrera.

Uno de los más grandes desafíos que afrontará nuestra política educativa es mejorar la formación docente. Dicho desafío comienza por planificar las ofertas y funciones de los institutos superiores a partir de sus fortalezas y de las necesidades educativas y laborales jurisdiccionales. Hoy predomina la formación de futuros docentes en carreras que no siempre responden a las necesidades del contexto en que se insertan.

La evaluación de los ISFD establecida por ley es una asignatura pendiente que hay que concretar para ayudar a resolver el problema de relevancia, pertinencia y calidad de las instituciones en las que se forman los y las docentes. Es necesario definir una instancia de acreditación del sistema formador de Institutos que fije estándares de calidad en articulación con el sector universitario, asuma la evaluación y asista a las provincias en un plan de reestructuración de las ofertas de los institutos superiores en articulación con las universidades y con el sistema científico-tecnológico. En este marco, también es necesario sujetar la validez nacional de las titulaciones al cumplimiento de requisitos de planeamiento, institucionales y curriculares, hoy mínimos.

Es innegable la insatisfacción de muchos docentes con su profesión, expresada en licencias y ausencias. La política educativa nacional debe orientarse a promover cambios

en la carrera docente para que sea más motivadora. Esos lineamientos deberían orientarse a integrar las situaciones de pluricargos o desempeño por horas en diferentes instituciones, así como hacer más horizontal la carrera permitiendo que cada docente, más allá de su antigüedad, pueda desempeñarse en donde mejor ejercen su rol, ya sea como docentes en el aula o en la gestión escolar. Necesitamos que docentes con más experiencia y con ganas de seguir en el aula estén donde más se los necesita. Y que sea posible reconstruir el espíritu institucional de equipo, lo que implica una mayor estabilidad de directivos y docentes en las escuelas. Para ello, resulta crucial fortalecer el liderazgo pedagógico y el clima de trabajo en las escuelas para que sus integrantes permanezcan de buen grado en ellas porque íntimamente lo desean.

La actual formación continua debe ser revisada. Además de un acompañamiento intensivo en los primeros cuatro años, podrían generarse alternativas de crecimiento a nuevos roles pedagógicos necesarios para las escuelas. Asimismo, debería exigirse formación específica para el acceso y renovación de los cargos de dirección y supervisión de las escuelas.

Es clave también asegurar que los y las docentes con mayor experiencia y formación se desempeñen en las escuelas más vulnerables (artículo 83 de la LEN). Una posible manera de lograrlo es brindando incentivos salariales y no remunerativos específicos (puntaje por permanencia, subsidio al transporte en zonas vulnerables, acompañamiento técnico específico), para que los cargos de esas escuelas sean más atractivos para permanecer en ellos. Al mismo tiempo, se debería evitar que los y las docentes noveles, a raíz de su bajo puntaje, se desempeñen en mayor medida en ese tipo de escuelas. Además, los roles de conducción, como la dirección y supervisión de escuelas, deberían exigir formación específica y profunda como condición de acceso y permanencia en el cargo.

La docencia, lejos de ser una profesión que se limita a aplicar procesos, debe recuperar la capacidad de elegir las mejores herramientas para sus clases y sus estudiantes. En el marco de diseños curriculares provinciales, basados a la vez en contenidos y competencias curriculares básicas a nivel nacional, la política educativa en cualquiera de sus niveles no se define desde un único abordaje o escuela de pensamiento. Para ello, la formación docente inicial y continua, especialmente en la enseñanza de la lectura, escritura y la matemática, debe ser amplia y rigurosa, desde varias perspectivas, que brinden a los docentes una variedad de herramientas para poder elegir las y aplicarlas en determinados contextos.

#### Evaluación e información: termómetros y bases de las decisiones

Una política educativa nacional y provincial que pretenda lograr sus objetivos en los tiempos y en las formas planificadas, requiere tomar decisiones sobre la base de la evidencia, y monitorear las acciones derivadas de dichas decisiones con información confiable. Además, es necesario transparentar y hacer pública la información sobre los resultados en los aprendizajes, en la formación docente y en la inversión en educación de los diferentes niveles de gobierno.

A diferencia de los sistemas de información existentes en la mayoría de las jurisdicciones, un único sistema de gestión federal podría resolver los distintos procesos administrativos y académicos de las escuelas (la inscripción de alumnos, las asistencias, las calificaciones, las designaciones de docentes, el pago de sueldos o la solicitud de jubilación de un docente, entre otros) y por esta vía producir información digitalizada, precisa y en tiempo

real de cada escuela, docente y estudiante, como ya sucede en Santa Fe, Mendoza o Córdoba, a partir de la carga diaria de información en cada establecimiento.

Este sistema integraría los sistemas preexistentes sobre la base de requisitos acordados a través de una resolución federal que permita extraer la información estadística oficial con un mismo formato y frecuencia diaria. Este sistema permitiría sin esfuerzos adicionales, entre otros fines, contar con alertas tempranas de abandonos, llevando así a la práctica la Ley N° 27.489 de 2019, que crea el Programa de Cédula Escolar Nacional, o validar legajos de estudiantes o docentes con alcance trans escolar y trans jurisdiccional.

Es necesario institucionalizar, ya sea por la vía legislativa (o con acuerdos en el CFE) una política de evaluación, fijando sus componentes y definiendo la periodicidad, áreas a evaluar y alcance de las pruebas estandarizadas, uno de dichos componentes. De esta forma, será posible evaluar la propia política de evaluación, luego de tres décadas de existencia en el país. Para ello, los resultados de las evaluaciones deben incorporarse al sistema de gestión anteriormente descrito. Podremos así contar con información a nivel nacional y jurisdiccional que cruce el cumplimiento de la obligatoriedad, las horas de clase, la extensión de la jornada, el presentismo de alumnos y docentes, y los resultados de aprendizaje. Una atención específica de este sistema de información deberá orientarse a los estudiantes y jóvenes con discapacidad, de quienes no se tiene ningún tipo de relevamiento a nivel nacional sobre sus trayectorias y modalidades de inclusión en el sistema educativo, de manera de poder diagramar programas destinados a estos grupos. Esos análisis deben realizarse sobre la base de las metas de aprendizaje por ciclo y por nivel. Una política sobre la base de la evidencia debe tener claro, además, qué hacer con esos resultados, para que las mediciones no se transformen en fines en sí mismos y sean

la fuente para detectar necesidades (de formación y actualización docente, de gestión, edilicias, socioeducativas, etcétera) para su mejora continua.

Por ello, los sistemas de información son socios de otros componentes del aseguramiento de la calidad de la educación como los análisis institucionales, de capacidades estatales, de seguimiento de cobertura, rendimiento y de otros resultados e impactos cualitativos y cuantitativos, que también deben potenciarse, en el marco de una concepción de evaluación para la mejora de la calidad integral. Los resultados de las pruebas nacionales deben ser accesibles a las escuelas y a la comunidad escolar a fin de que cada institución trabaje en la mejora y detecte las necesidades.

La existencia de un sistema nacional de gestión, información y evaluación, superador del existente, es el pivote necesario para detectar problemas en relación con objetivos nacionales de educación, y a la vez monitorear el avance de las medidas implementadas, tanto a nivel nacional como de las provincias. Garantiza la mirada de sistema y de resultados, a procesos que podrán variar por la diversidad regional, institucional, de estilos de gestión, de perspectivas, etcétera, en un sistema federal.

Gobierno de la educación innovador para la calidad y equidad de un sistema coordinado

En un sistema educativo federal la existencia de un ministerio de educación nacional es fundamental, dado que es el garante de la coordinación y la equidad del sistema. Para ello debe tener una organización innovadora, que le permita un funcionamiento muy diferente al burocrático de hoy.

La reestructuración debe partir de algunas funciones exclusivas del ME: la validez nacional de los títulos y el funcionamiento de un sistema nacional de información; y una selección de temas clave que requieren una actuación de orden nacional, como la formación docente

y técnica. Además, la compensación de las desigualdades educativas. Una gestión innovadora requiere definir ámbitos con autonomía y capacidad técnica encargados de la evaluación y la información, así como modernizar y fortalecer las áreas a cargo de las bases curriculares y el financiamiento de la inversión, atendiendo prioritariamente a achicar las brechas de desigualdad educativa.

Por su parte, el Consejo Federal de Educación (CFE) debe ser la caja de resonancia del sistema y para ello hay que jerarquizar y convertirlo en un ámbito de coordinación real, en el que se pongan en práctica los acuerdos a partir de propuestas de la Nación o de las provincias, y se compartan los resultados de su aplicación y su efectividad.

Las provincias tienen a su cargo la gestión directa de la educación en sus jurisdicciones y la sostienen financieramente con los fondos propios, ya sean los que recaudan por sí mismas o los que reciben por coparticipación federal. Muchas de ellas requieren ayuda para la generación de capacidades provinciales que permitan elaborar sus propios planes de desarrollo educativo, que deberían ser la base del vínculo con la Nación. Esto significa que la Nación asuma de manera gradual y creciente un vínculo con las provincias sobre la base de la autonomía de éstas en la definición de sus políticas educativas locales, con transferencias sujetas a prioridades nacionales y, además, a planes de desarrollo educativo provinciales que permitan alcanzar metas de cobertura, equidad y calidad educativa, con seguimientos, a fin de asegurar que la inversión en educación sea eficiente y eficaz. En este nuevo vínculo vis a vis de la Nación con cada provincia, los objetivos prioritarios estarán vinculados a criterios de compensación de desigualdades entre escuelas y entre provincias, sobre la base de esfuerzos equivalentes de parte de éstas.

Con un ministerio con funciones claras e innovadoras, un CFE activo, y provincias con capacidad creciente de gestión, es posible lograr un Sistema Educativo Nacional

articulado. De esta forma será posible enfrentar la inequidad educativa y que el piso de inversión acordado del 6 % no sólo se cumpla, sino que se haga con eficacia y eficiencia.

Formación técnico profesional para un mundo del trabajo que se reactiva

Además de ser la educación la principal herramienta para la ciudadanía del siglo XXI, también lo es para la formación de trabajadores calificados, lo que permitirá la inclusión laboral en un modelo de desarrollo que promueve el aumento de la productividad y la competitividad para la Argentina. El sistema educativo formal y no formal tiene mucho para ofrecer al logro de este objetivo, tanto desde el nivel primario, acercando al saber con el trabajo desde las actividades en el aula; en el secundario, promoviendo experiencias de aprendizaje en contextos laborales; así como en la formación técnico profesional secundaria y superior, con una enorme extensión en todo el territorio nacional a través de instituciones de formación técnica que requieren incrementar la retención de sus cohortes hasta la graduación, a la vez que dotarse de relevancia local y calidad. Por su parte, el sistema universitario desarrolla tecnicaturas superiores en relación directa con su medio, así como programas de extensión para la formación en oficios destinados a jóvenes y adultos. Todas estas múltiples opciones requieren hoy de un esfuerzo político de articulación.

Hoy el país necesita jerarquizar y promover la educación técnico profesional, adaptándola a las nuevas tecnologías y a las demandas del cambiante mercado laboral. Aún es posible aprovechar el bono demográfico que permita invertir más y mejor en una población joven que deberá sostener en el futuro, como población activa, al reciente segmento poblacional de adultos mayores, así como a los niños y niñas. No hacerlo nos coloca en un enorme

riesgo a toda la sociedad. Este principio general deberá plasmarse en propuestas para diferentes destinatarios, todas las cuales deberán formar parte de una política orientada al desarrollo productivo del país.

Pero, además, es necesario atender a la población joven que hoy no estudia ni trabaja, para quienes resulta urgente su incorporación al mercado de trabajo en crecimiento, con ofertas de formación breves y acumulables que les permitan una rápida inserción, pero a la vez la posibilidad de trazar un proyecto de formación más amplio. Serán prioritarias las acciones destinadas a las mujeres jóvenes –mayoritarias en este grupo registrado como “ni-ni”– quienes hoy desarrollan tareas de cuidado informales, como por ejemplo en centros de primera infancia, para las que no han recibido suficiente capacitación ni reconocimiento.<sup>32</sup>

Todas estas opciones deben estar integradas, cuando sea necesario, con complementos que aseguren la terminalidad del secundario con calidad, a través de cursos y docentes acreditados y evaluados, en una clara diferenciación respecto del modelo precario que hoy existe en el país con planes como el Programa de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES). La política educativa debe asegurar la articulación entre el nivel secundario, la modalidad de jóvenes y adultos y la formación técnico-profesional, asegurando en todas estas instancias –de manera integrada y no paralela o complementaria– la culminación de la educación secundaria.

También son destinatarios de esta línea de política pública los trabajadores que requieren actualización laboral, para lograr mayores calificaciones que les permitan promover en sus puestos o en otros que les ofrezcan mejores condiciones y remuneraciones, y revertir así la precarización laboral.

Sin dudas, esta complejidad de necesidades de formación para el trabajo requiere de un esfuerzo coordinado entre el Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Social y el

---

<sup>32</sup>. Ver capítulos de Primera Infancia y Adolescencias, y de Mujeres, Género y Diversidades.



Ministerio de Trabajo. Específicamente para las ofertas no formales, las que necesitan en mayor medida una actualización permanente con las necesidades socio productivas, será necesario articular entre dependencias una instancia interministerial que permita diagnosticar las demandas, promover las necesidades de formación, recibirlas desde diferentes efectores –entre los que las instituciones de educación superior resultan de vital importancia– y evaluar sus resultados, mediante mecanismos transparentes y ágiles que promuevan educación para el trabajo de calidad.

e- Principales líneas de acción para el primer año del próximo gobierno e identificación de los principales obstáculos

1. Plan Nacional de Alfabetización Escolar: Se trata de una política nacional orientada específicamente a alfabetizar en la escuela en las competencias básicas de lectoescritura y cálculo. Se trabajará con tres grupos destinatarios: a) los niños y niñas que están en 2023 cursando desde el preescolar hasta 3er grado; b) los niños y niñas de los ciclos superiores de primaria en 2023, quienes debieron adquirir esas competencias en el primer ciclo y no lo hicieron; c) los adolescentes del nivel secundario. Este plan contará con instancias de medición inicial y final en todo el país para todas las jurisdicciones. Las jurisdicciones que así lo decidan, podrán adherir al apoyo nacional en capacitación y materiales (ver 6.3), o bien podrán definir los propios. No obstante, la medición de avances se realizará a nivel nacional y se espera lograr al final de 2027 la alfabetización completa niños y adolescentes que hoy están en el nivel primario y secundario. El Plan contará con las siguientes acciones:

- 1.1. Actualización de los indicadores de progresión de aprendizajes.
- 1.2. Diagnóstico al iniciar la gestión.
- 1.3. Elaboración y difusión de materiales.
- 1.4. Capacitación a docentes del nivel inicial y el 1er ciclo primario. Capacitación de 2do y 3ro ciclo primario. Capacitación profesores secundarios.
- 1.5. Sistema de información nacional (ver punto 2): monitoreo del avance.
- 1.6. Evaluación de aprendizajes Pruebas aprender 3ro y 6to de primaria. 5to de secundaria.

Principales obstáculos: Financiamiento. Debates de abordajes teóricos.

2. Sistema Nacional de gestión, información y evaluación del sistema educativo: El objetivo es generar más y mejor información nominal y digital, disponible en tiempo real, acerca de las instituciones educativas, estudiantes, y docentes. También monitorear y evaluar las políticas en implementación, de manera de conocer cómo se aplican y fortalecer sus resultados e impactos. Además, se potenciará el uso de la información en todos los niveles del sistema educativo, como un insumo necesario para los procesos de mejora educativa continua. Formar parte de este sistema será condición necesaria para los acuerdos Nación-provincia (ver 6.3). Para esto se avanzará con las siguientes acciones:

- 2.1. Constitución del Sistema Nacional de Gestión, Información y Evaluación Federal que integre la información de los sistemas provinciales, en aquellas variables clave que permitan acompañar la evolución de los sistemas educativos en tiempo real y en relación con objetivos nacionales de educación, monitoreando, a la vez, el avance de las medidas implementadas.

- 2.2. Institucionalización de las evaluaciones Aprender: reglamentación de su frecuencia, alcance, años y áreas a evaluar en un acuerdo con las veinticuatro jurisdicciones, que trascienda las gestiones de gobierno. Diseño y puesta en marcha de las pruebas.
- 2.3. Fortalecimiento de capacidades institucionales y promoción del intercambio y aprendizaje entre jurisdicciones en materia de generación, gestión y uso de la información educativa, tanto en los niveles nacional, jurisdiccional, de supervisión y directivo.
- 2.4. Monitoreo sistemático de las políticas en implementación y desarrollo de una estrategia de evaluación de las políticas nacionales prioritarias.

Principales obstáculos: Capacidades técnicas en jurisdicciones, logro de acuerdos políticos, conectividad, acceso a dispositivos.

3. Plan Nacional de Formación Docente Inicial y en Servicio: La formación docente nodal para la mejora de la calidad educativa es responsabilidad conjunta del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales. Se trabajará hacia la definición de nuevos requisitos para la validez nacional de los títulos docentes, la pertinencia de las carreras en sus territorios, la calidad de la formación continua para docentes y directivos, y la articulación con la universidad. Desde el ME se avanzará con las siguientes acciones:
  - 3.1. Renovación de lineamientos curriculares de formación docente inicial y definición de estándares de acreditación de carreras de profesorados.
  - 3.2. Evaluación institucional de ISFDs y acreditación de carreras de profesorado.
  - 3.3. Planificación de la oferta de carreras: diagnóstico de la organización y distribución de la oferta de profesorados en el país.

- 3.4. Evaluación ENSEÑAR para ingresantes y estudiantes del último año de los profesorados.
- 3.5. Nuevos estándares para el desarrollo de funciones de formación continua, con apoyo a la investigación en las instituciones formadoras.
- 3.6. Formación de docentes en servicio con foco en lengua y matemática. Formación de directores y supervisores.
- 3.7. Articulación entre instituciones y ofertas de nivel superior universitarias y no universitarias a través de estándares comunes de acreditación.
- 3.8. Mesa de coordinación interprovincial para la revisión de la carrera docente en el marco de lo establecido por la Ley de Educación Nacional

Principales obstáculos: Resistencia de los ISFD y de las jurisdicciones no afines.

4. Retención y graduación oportuna en la secundaria: Esta línea de trabajo, coordinada desde el área curricular del ME, requiere necesariamente de acuerdos con las provincias para salir de los esquemas tradicionales. Se relevará las variadas experiencias existentes, identificará modelos de organización y será desde aquí que el ME pondrá a discusión, intercambio y acuerdos jurisdiccionales en el marco del CFE. Se realizarán seguimientos de los diversos modelos aplicados en coordinación con el área de información y evaluación, para identificar avances y necesidades. Este lineamiento formará parte de los posibles rubros a acordar con cada provincia (ver 6.3).

Principales obstáculos: la adhesión y acuerdo de las jurisdicciones no afines.

5. Sistema Nacional de Formación para el Trabajo: 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. Implica una actualización permanente con las necesidades socio productivas, diagnosticar las demandas, promover las necesidades de formación, recibirlas desde diferentes efectores –sector privado, sindicatos, organizaciones sociales, universidades y otras instituciones de educación superior–, evaluando propuestas y resultados, mediante mecanismos transparentes y ágiles que promuevan educación para el trabajo de calidad. Será prioridad de la primera etapa de gestión el grupo de mujeres jóvenes que hoy desarrollan tareas de cuidado no reconocidas ni para las cuales reciben formación acreditada.

- 5.1. Creación del Instituto u Observatorio de Educación para el Trabajo, para detección de necesidades, relevamiento de oferta, niveles regionales, locales. Nivel interministerial. Sistema de información.
- 5.2. Definición de criterios de evaluación / aceptación de propuestas: perfiles docentes, relevancia (vacancias) local, articulación de ofertas.
- 5.3. Relevamiento de oferentes y convocatorias.
- 5.4. Evaluación de resultados (encuestas a destinatarios / empleo/ otra).

Principales obstáculos: Unificación de los actuales presupuestos ministeriales. Flexibilidad de los tradicionales organismos que estuvieron a cargo de esta función sin mayores resultados.

6. Fortalecimiento institucional del Ministerio de Educación Nacional: Una gestión innovadora requiere definir ámbitos con autonomía relativa y alta capacidad técnica encargados de la evaluación e información, así como modernizar y fortalecer las áreas a cargo de las bases curriculares y el financiamiento de la inversión. Se prevé comenzar con las siguientes acciones:

- 6.1. Reestructuración del área de diseño y gestión curricular, indicadores de progresión y producción de materiales.
- 6.2. Creación del Instituto Nacional de Evaluación,<sup>33</sup> Investigación e Información del Sistema Educativo Nacional, organismo descentralizado dependiente del ME, con autonomía funcional, encargado de implementar las políticas de evaluación; producir información del sistema educativo y difundirla; y llevar adelante el sistema de información y gestión educativa nacional.
- 6.3. Reestructuración del área de financiamiento e inversiones del sistema educativo nacional, encargada de promover los acuerdos de inversión con las provincias en base a programas, con sus correspondientes indicadores de ejecución, en el marco de sus planes de desarrollo, y con seguimiento y cumplimiento de metas. Estos acuerdos se realizarán a partir del diseño de líneas prioritarias nacionales, como las arriba mencionadas, todas las cuales estarán basadas en criterios de compensación de desigualdades intra e interprovinciales. Entre ellas: escuelas vulnerables, apertura de salas y jardines para la cobertura de primera infancia, brecha de conectividad, etcétera.
- 6.4. Fortalecimiento de la función de reconocimiento nacional y validez de los títulos de todos los niveles educativos, vinculando dicha función con el sistema nacional de información y evaluación, así como con los resultados de la evaluación y acreditación de carreras e instituciones de formación docente.

---

<sup>33</sup>. Esta propuesta se inspira, con las adecuaciones necesarias, en el Proyecto de Ley, Exp. 0347-D-2020, presentado por el Diputado Nacional Maximiliano Ferraro, acompañado por otros diputados, entre los que se encuentran, de la UCR, Mario Negri, Karina Banfi y Facundo Manes. Disponible en: <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=0347-D-2020>

Principales obstáculos: resistencias de las actuales áreas. Reordenamiento del personal.  
Financiamiento de áreas y programas.

## 11- Universidad

### **Un sistema universitario democratizador, de calidad, articulado y socialmente relevante**

#### a- Introducción

El sistema universitario argentino hoy alberga a la mayoría de los estudiantes de educación superior. Considerando a todo el sistema de educación superior de pregrado y grado, el 70% de los estudiantes asisten a universidades y el 30% a instituciones superiores no universitarias<sup>34</sup>. Mientras que al sistema de institutos superiores no universitarios dependientes de las provincias y CABA asisten 1.001.154 estudiantes (70% en instituciones públicas y 30% en privadas), el sistema de universidades recibe a 2.318.255 estudiantes de grado y pregrado (tecnicaturas), de los cuales 80,8% va a instituciones universitarias estatales y el 19,2% a privadas. Además, el 65% de los graduados los produce el sistema universitario estatal y el privado el 35%.

---

<sup>34</sup> Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) (2021). Síntesis de información universitaria 2020-2021. Consultado en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/sintesis>

Estos datos dan cuenta de que el sistema de universidades aparece como la opción de educación superior más elegida, especialmente el sector de universidades públicas, lo que sin dudas responde a la valoración de prestigio, y a su carácter de ingreso irrestricto y gratuidad de los estudios de grado.

Semejante relevancia del sistema universitario argentino lleva a reconocerlo como un eje clave del futuro del país. En el contexto de la sociedad del conocimiento y la post pandemia, los nuevos paradigmas plantean desafíos que implican reconocer al sistema universitario como pilar fundamental de ciudadanía del siglo XXI y como motor de desarrollo económico.

En este marco se destaca enfáticamente el papel ineludible de la Universidad como formadora de las actuales y futuras generaciones en profesiones relevantes para el crecimiento, así como entidad generadora de conocimiento, por lo que resulta imperioso fortalecer la función investigación dentro de sus claustros. Asimismo, se destaca su papel en el desarrollo territorial, a través de su función de extensión, la que se ha expandido notablemente en la última década.

Para cumplir estas funciones hoy más que nunca es necesario revalorizar la cláusula constitucional que da autonomía a las casas de estudios, la que permite que la enseñanza, la investigación y la extensión tengan proyección de mediano y largo plazo, con libertad e independencia respecto de los gobiernos de turno. Además, será necesario trabajar en los consensos básicos para una revisión del marco legal que asegure las condiciones para el cumplimiento de la función social de las universidades. Gracias a 40 años de democracia, las intervenciones a las universidades han quedado en el pasado. Sin embargo, hay otras formas de limitar la autonomía, a través del financiamiento escaso, arbitrario, o condicionado. La autonomía universitaria del siglo XXI requiere mecanismos transparentes



de distribución de un presupuesto suficiente para el despliegue de las misiones de las universidades nacionales en base a sus planes de desarrollo, así como la rendición del mismo por parte de las casas de estudio.

En un país y una región sumida en una profunda crisis macroeconómica y de pobreza incremental, la política pública hacia las universidades, responsable y estratégica, en muchas ocasiones se ha visto desplazada por lo urgente y cotidiano. Desde este marco, los desafíos se doblan y se tornan aún más complejos. Necesitamos un sistema universitario preparado para enfrentarlos, desde una mirada reformista -no conservadora-, estratégica, con proyección y como el ámbito por excelencia del futuro profesional y científico para jóvenes y adultos.

Desde la UCR proponemos una **Segunda Reforma Universitaria**, porque las universidades argentinas son parte de la solución a los problemas que hoy enfrentamos. Para ello, las universidades deben integrar cada mesa preparada para discutir y resolver los problemas que hoy nos aquejan como sociedad. Desde la apertura democrática se ha consolidado un capital de 40 años de trabajo por la formación, la innovación, la transferencia de tecnología y la vinculación. Desde allí, la universidad argentina tiene capacidad para comprender y enfrentar mancomunadamente con diversas organizaciones el desafío de hacer frente a los problemas estructurales de la sociedad.

Las políticas recientes destinadas a la universidad no se focalizaron en estos retos externos, ni en los internos. Para cumplir acabadamente su misión social, las universidades deben hacer frente a desafíos producto de la desigualdad, de la escasez presupuestaria, y de la necesaria organización para utilizar de la mejor manera posible los recursos disponibles. La política pública del próximo gobierno debe acompañar ese proceso.

Un sistema que alberga, pero con escasos resultados

El sistema universitario argentino posee algunas características singulares. La mayoría de la población estudiantil está compuesta por mujeres (58%), y por estudiantes de carreras de Ciencias Sociales o Humanas (56%). En 2020 las universidades recibieron 641.929 nuevos inscriptos, de los cuales sólo el 32,5% era menor de 20 años, y sólo el 23,9 se inscribieron en carreras de ciencias básicas y aplicadas, información que da cuenta de una población estudiantil adulta y más diversa, que no proviene directamente del secundario, y con escasas preferencias por las carreras que involucran conocimientos previos de matemática y otras disciplinas de las ciencias duras.

Otro elemento importante para considerar es el abandono en el primer año, algo que da cuenta que, pese al ingreso irrestricto, existen factores universitarios y extrauniversitarios que operan como mecanismos de selección encubierta. De los estudiantes de pregrado y grado inscriptos en 2019, un 62% se inscribió en 2do año de la carrera elegida. Del otro 38%, un grupo de estudiantes cambia de carrera, y otro abandona en esta etapa inicial<sup>35</sup>.

La tasa bruta de matriculación universitaria es del 44,4%. Incluyendo a la educación terciaria no universitaria sube al 63,2%, lo que hace que sea mayor al promedio de América Latina, que es del 52%, según el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). La cantidad de estudiantes creció a un ritmo sostenido desde 2011 a 2020, en un 28,2%. También es sostenido el crecimiento de la cantidad de ingresantes en los últimos 10 años, en un 55,5%<sup>36</sup>. Sin embargo, el sistema universitario mantiene un problema estructural, que es el de sus bajos niveles de graduación. Sólo el 25,1% de los egresados de grado lo hace en el tiempo teórico esperado para una determinada carrera. Esta situación es más preocupante en las universidades

---

<sup>35</sup> Ibidem

<sup>36</sup> Ibidem

públicas, en donde el porcentaje de graduación apenas llega al 19,8%<sup>37</sup>. Es preciso resaltar que ese porcentaje está compuesto mayoritariamente por estudiantes provenientes de sectores sociales de menores recursos. Cabe mencionar, además, que el crecimiento lento pero sostenido de la graduación de estudiantes en el sistema estatal hasta 2019 se quiebra en 2020, con una caída de alrededor de 13.000 egresados, lo que podría indicar que el problema de graduación se profundizó con la pandemia<sup>38</sup>.

Las causas del abandono son múltiples, algunas externas al propio sistema universitario, como la necesidad temprana de salir al mercado laboral al iniciar o promediar las carreras, o los déficits de formación previa del secundario que dificultan la cursada en las universidades.

Desde hace décadas existen y existieron múltiples programas de articulación de la universidad con la escuela secundaria de los que no existen evaluaciones que permitan identificar modelos de vinculación con buenos resultados, los cuales deben claramente dirigirse a acompañar la decisión vocacional, con herramientas que faciliten ingresar, permanecer y egresar de la Universidad. La política pública universitaria debe fomentar acciones y políticas institucionales dando a conocer la experiencia transitada, en la que la sociedad invirtió muchos recursos durante tanto tiempo. Las políticas de bienestar estudiantil son un elemento clave a la hora de acompañar la permanencia y evitar el abandono. Hoy los comedores universitarios se enfrentan a un escenario complejo de las contrataciones para adquirir los insumos en un contexto de inflación, lo que lleva a revisar normativas para lograr procesos más flexibles de adquisición de alimentos. Otra razón del desgranamiento estudiantil es la falta de acompañamiento a los problemas socio económicos a partir de becas, las que hoy se han tornado irrelevantes para sostener la

---

<sup>37</sup> Ibidem

<sup>38</sup> Ibidem

permanencia de los y las estudiantes y lograr la graduación, debido a su desactualización producto de la alta inflación. Asimismo, hoy se ha incrementado exponencialmente la necesidad de atención psicosocial a la comunidad estudiantil, lo que hace imperiosa la creación o fortalecimiento de ámbitos interdisciplinarios que lleven a cabo políticas institucionales de acompañamiento y atención a la salud mental de los y las estudiantes.

También hay otras causas del abandono, internas al sistema y menos evidentes, que podrían vincularse con la duración real de las carreras de grado, que es mayor a la expresada en los planes de estudio; ya sea por las elevadas cargas horarias semanales, la gran cantidad de asignaturas con no siempre necesarias exigencias de correlatividad, así como, en muchos casos, dificultades de oferta horaria sobre todo para los estudiantes que trabajan. Algunas carreras se inician con ciclos de formación básica en donde no se trabaja la visión del perfil profesional, lo que también podría generar baja motivación en los estudiantes que se inician, al cursar materias básicas y muy complejas si se considera que vienen del secundario con importantes déficits. Todos estos elementos hacen que las carreras se alarguen aún más y, en definitiva, que muchos estudiantes abandonen.

Un apartado específico merece una necesaria política pública de seguimiento y acompañamiento de los y las egresado/as, que se constituyen en el termómetro de la articulación del sistema universitario con la sociedad, en un futuro casi inmediato en el que la universidad será el lugar de entrada y salida permanente para la actualización y formación a lo largo de la vida. Esto implica posibilitar oportunidades de continuidad de formación, ya sea de posgrado como de certificaciones que actualicen sus competencias en un mercado de trabajo cambiante.

Un sistema que crece sin criterios claros ni planificación

El sistema universitario se expande cada vez más, lo que es una muy buena noticia. Hoy está constituido por 133 instituciones universitarias, de las cuales 112 son universidades y 21 institutos universitarios. A diferencia de la matrícula, que se concentra en las instituciones estatales, la cantidad de instituciones entre sectores es pareja: 61 nacionales, 6 provinciales y 65 privadas. Esto se explica porque en el sector privado el 77% de las instituciones son pequeñas, y apenas el 1,5% son grandes, mientras que en el sector estatal 62,7% de las instituciones son medianas y grandes<sup>39</sup>.

Es posible identificar olas de creaciones de universidades. A partir de los años 70 hasta 1975 se crearon 16 universidades bajo el conocido "Plan Taquini", con criterio regional y de planificación. Es de destacar que desde el inicio de la recuperación democrática se crearon 31 universidades nacionales. En la década de los años '90 se crearon 11 nacionales y 29 instituciones universitarias privadas; y desde 2003 se han creado 19 universidades nacionales y 17 instituciones universitarias privadas<sup>40</sup>. En el caso de las universidades nacionales, las nuevas creaciones mayoritariamente se han concentrado en el conurbano bonaerense, y no siempre se han basado en criterios de planificación regional, ni planificación de expansión del sistema universitario.

La creación de universidades es una atribución del Congreso de la Nación. En muchos casos las iniciativas se originan en intereses políticos y/o sociales locales y nacionales, sin las previsiones presupuestarias y sin los debidos estudios previos de sus proyectos institucionales y su potencial impacto local, regional y social. Hoy no existe una instancia con mirada nacional desde la que se pueda analizar y proyectar el crecimiento del sistema universitario estatal en función de necesidades geográficas y de áreas de vacancia.

---

<sup>39</sup> Ibidem. Según la tipificación de la SPU las universidades grandes son las de más de 50.000 estudiantes, las medianas de 10.001 a 50.000 y las pequeñas de hasta 10.000.

<sup>40</sup> Datos obtenidos de las páginas web del CIN <https://www.cin.edu.ar/> y del CRUP <http://www.crup.org.ar/>

Tampoco se han evaluado experiencias de expansión como los Centros Regionales de Educación Superior (CRES), que tuvieron por fin agrupar a varias instituciones universitarias en localidades sin oferta, para brindar de manera conjunta el dictado de carreras.

Cualquier demanda de creación de universidades puede ser válida, pero no por ello posible, dado que crear una universidad es una empresa que compromete grandes recursos, materiales y humanos calificados, con condiciones de base que aseguren calidad, relevancia y equidad. Claramente es imposible atender a todas las demandas, ni en Argentina ni en cualquier lugar del mundo. Por ello la expansión requiere de una mirada de sistema, que asegure las condiciones mencionadas, con criterios de transparencia e imparcialidad, y en un contexto social de estabilidad y crecimiento. El gran desafío es cómo administrar con responsabilidad esa expansión, a partir de preguntarnos para qué, cuándo, cómo y con qué recursos.

#### Carreras largas, dispersas y poco articuladas

El sistema universitario ofrece 11.298 carreras, de las cuales el 46% son de grado, el 34% de posgrado y apenas el 21% son carreras técnicas. Del total de carreras, sólo el 4% son ofertas a distancia, principalmente en el sector privado. Aun cuando son pocas las carreras a distancia, existe un crecimiento sostenido de esta modalidad en la última década y sobre todo luego de la pandemia.

La diversidad de carreras universitarias y bajo ambas modalidades a lo largo y ancho del país hoy atraviesa una paradoja. En general, para los estudiantes es más fácil que a sus Universidades de origen les reconozcan los trayectos realizados en el exterior, que los trayectos que cursaron en otras Universidades de nuestro propio sistema. Son conocidas las dificultades que para muchos tiene lograr el reconocimiento de equivalencias cuando

desean cambiar de institución y/o carrera, así como cuando piden que se le reconozcan saberes adquiridos en carreras del pasado que abandonaron. También es difícil realizar un trayecto en otra institución, por su perfil u orientación, para luego ser reconocido en la universidad de pertenencia. La diversidad y riqueza de las carreras hoy sólo puede ser aprovechada en forma limitada según el lugar en que le toca vivir a cada estudiante. Todos estos problemas dan cuenta de un sistema universitario rígido, con caminos paralelos, sin articulaciones ni flexibilidad que permita opciones a estudiantes.

Hoy las carreras prioritarias no se piensan bajo un criterio estratégico que incluya, además, un plan de becas en nichos de formación vacante. Esto exige un trabajo mancomunado entre las universidades y la producción, de cara a formar a término a técnicos y profesionales en áreas vinculadas a las economías emergentes, así como en campos de formación prioritarios, como la ciberseguridad, por ejemplo. Esta formación, necesaria hoy, puede articularse bajo la idea de una formación continua, de manera de no constituir caminos estancos.

Entre 2016 y 2019 se creó y funcionó el Sistema Nacional de Reconocimiento Académico (SNRA), creado por Res. Min 1870/16, aún vigente, desde el cual cerca de un centenar de instituciones universitarias públicas y privadas acordaron trayectos de formación con capacidad de ser reconocidos tanto en el formato de movilidades como de pases entre instituciones. Más de mil carreras de diez campos de formación lograron acuerdos específicos de reconocimiento de 1400 trayectos formativos, que hoy están vigentes, y que podrían ser aprovechados si esa política de acuerdo interinstitucional hubiera continuado más allá de los cambios de gestión. Este sistema, consolidado desde las instituciones hacia la política pública a partir de un trabajo profundo de acuerdos interinstitucionales, es reconocido por múltiples actores del sistema universitario. Sin embargo, la lógica de

discontinuar políticas de otro signo de gobierno primó, y hoy hemos perdido mucho tiempo en una tendencia que cada vez se expande a nivel global.

El SNRA hoy es utilizado al interior de algunas instituciones para el reconocimiento intrainstitucional de materias y trayectos entre carreras. También entre algunas instituciones para pases de estudiantes. Podría haberse expandido a nuevas carreras, y hoy sería posible proyectarse considerando la oferta a distancia, a partir de la consolidación de los Sistemas Nacionales de Educación a Distancia (SIED) y la creación de nuevas carreras en esta modalidad, sobre todo luego de la pandemia.

Existe además un acta de adhesión de 48 universidades públicas para participar en el consorcio universitario “Campus Virtual Universitario Nacional” impulsado por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), que nunca llegó a ponerse en funcionamiento. El consorcio tenía como propósitos expandir geográfica, social y etariamente la educación superior a lo largo y ancho de todo el país, facilitar la creación de carreras multidisciplinarias y de múltiple titulación, generar herramientas facilitadoras de los programas de reconocimiento de trayectos formativos y promover la movilidad estudiantil con estándares conjuntos de reconocimiento de competencias.

Todas estas iniciativas iniciadas con enormes esfuerzos interinstitucionales se discontinuaron por el actual gobierno, y no por falta de recursos. Existe todo un conjunto de desafíos presentes en la agenda académica de las universidades del mundo que hoy no estamos discutiendo, como el desafío de las nuevas tecnologías y las nuevas modalidades de educación orientada por mercados de empleo muy dinámicos. Hoy el mundo discute y acuerda el reconocimiento de saberes en diferentes formatos y para diversas modalidades<sup>41</sup>. El camino transitado podría adaptarse, corregirse, pero sin dudas no debe

---

<sup>41</sup> El pasado 23 de octubre 2022 entró en vigor el Nuevo Convenio Regional para el Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe



desaprovecharse.

La expansión de la formación virtual del sistema universitario se desarrolla, sobre todo después de la pandemia, en base al esfuerzo de las instituciones. Así como hay destinatarios para quienes la presencialidad es fundamental, especialmente para las jóvenes generaciones universitarias, hoy la oferta superior tiene múltiples destinatarios, incluyendo a la población adulta. Pensar para la población una educación a lo largo de toda la vida incluye hacerlo a través de las nuevas tecnologías. Es fundamental incorporar estos esfuerzos en el marco de una política de telecomunicaciones, que garanticen conectividad y comunicación efectiva a las casas de altos estudios. Dicha política debe acompañarse de la construcción de capacidades docentes y no docentes en las tecnologías digitales, junto al fortalecimiento de los sistemas informáticos y plataformas institucionales.

El reconocimiento de trayectos, titulaciones y la articulación no sólo son deudas al interior de nuestro sistema. Argentina debe recuperar su lugar en los ámbitos internacionales, promoviendo con los estados de América Latina y el Caribe un paso hacia la real y efectiva integración, tal como lo hicieron otras regiones del mundo, fomentando de políticas de cooperación y articulación para promover acceso inclusivo, equitativo, de calidad, a lo largo de la vida, para toda la sociedad. Es decir, un desarrollo sostenible en clave de lo prescripto en la Agenda 2030 y su ODS 4.

Docentes universitarios lejanos a los perfiles y condiciones de trabajo globales

El cuerpo docente de universidades nacionales se compone de 142.464 personas,

---

<https://www.iesalc.unesco.org/2022/10/26/entro-en-vigor-del-nuevo-convenio-regional-para-el-reconocimiento-de-estudios-titulos-y-diplomas-de-educacion-superior-en-america-latina-y-el-caribe/> Este Convenio aún no ha sido refrendado por Argentina. Por otra parte, el pasado 5 de marzo 2023, entró en vigor el tratado de la ONU sobre reconocimiento de cualificaciones relativas a la educación superior, siendo el primer instrumento jurídicamente vinculante de las Naciones Unidas, para fomentar la movilidad internacional y abriendo mayores oportunidades a los y las estudiantes.  
<https://www.iesalc.unesco.org/2023/03/16/entra-en-vigor-el-tratado-de-la-onu-sobre-reconocimiento-de-cualificaciones/>

ocupando 208.476 cargos, de manera paritaria entre hombres y mujeres<sup>42</sup>, aunque hay diferencias a favor de los primeros al estar más representados en los cargos de mayor jerarquía. El aumento en el número de cargos siguió un ritmo algo menor al del crecimiento de los estudiantes en la última década del mismo período (2% promedio interanual docentes y 3% estudiantes).

Existen otras dos características de nuestros docentes universitarios que los diferencian del mundo. Una se refiere a la estructura de los cargos. Sólo una minoría del 10,5% tiene un cargo de dedicación a tiempo completo, y casi un 69% tiene cargos simples, para el desarrollo de la docencia. Si bien esta distribución es histórica, esta proporción se fue profundizando con cada vez más cargos simples en los últimos años, al mismo tiempo que fueron incrementándose los investigadores de CONICET que trabajan en las universidades, lo que hace pensar en un debilitamiento de la función de investigación dependiente de manera directa de las universitarias. Si bien la experiencia de institutos de doble dependencia (universidad – CONICET) ha sido una solución integradora, se limita a casos específicos. El incremento de los cargos simples se exacerba en muchos casos, a partir de los cargos de docentes que se van jubilando con cargos exclusivos, los que se fraccionan en varios cargos simples. Esta situación da como resultado que cada vez sean menos los y las docentes con cargos de dedicación exclusiva que destinan un tiempo considerable a la investigación.

Además, sólo un 12% de los docentes ocupan cargos de titulares o asociados, un 29% adjuntos, y gran una mayoría del 63% es la que sostiene las clases con cargos de Jefe de Trabajos Prácticos (JTP) y ayudantes los cuales, además, concentran las dedicaciones simples en mayor medida. La segunda característica se refiere a las titulaciones de los

---

<sup>42</sup> SPU, 2021. Op. Cit.

docentes universitarios: sólo el 22% del total tiene un título de posgrado en general, y sólo 12,6% de doctorado<sup>43</sup>.

Si consideramos que las dedicaciones semi o exclusivas y la formación de posgrado son condiciones fundamentales de la investigación, podemos advertir que las universidades han ido cediendo dicha función, fundamental para convertirse en centros de desarrollo científico integrados a la formación universitaria. Pese a la falta de condiciones, los esfuerzos de la universidad pública en la producción de conocimiento son encomiables.

La Ley de Educación Superior establece que son tres las funciones sustantivas de las universidades: formación, investigación y extensión. En las condiciones actuales es muy difícil cumplir con todas ellas, cuando cada vez en mayor medida el personal docente es contratado con dedicaciones simples apenas para dar clase. No existen datos oficiales, por otra parte, que den cuenta el porcentaje de docentes que accedió a su cargo mediante concursos de antecedentes y oposición, el mecanismo establecido por ley que asegura la calidad y pertinencia del perfil de docentes que se designan.

Presupuesto universitario rígido, fragmentado y sin criterios de desarrollo

Una gran proporción del presupuesto del Ministerio de Educación corresponde al financiamiento de universidades nacionales. Esto es así porque, a diferencia de los otros niveles educativos a cargo de las provincias, el sector universitario es de jurisdicción nacional. Si bien la mayor parte del presupuesto universitario está constituido por transferencias directas a las universidades, y de estas partidas más del 90% promedio están destinadas a salarios, existe una proporción no menor de recursos que queda en manos de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) con el fin de ser distribuida en

---

<sup>43</sup> SPU, 2021. Op. Cit.

función de programas específicos. A lo largo de los años estos programas de financiamiento han sido acotados, discontinuos y reducidos en financiamiento, con escasa coordinación, y que incentivan conductas de las instituciones no necesariamente vinculadas con sus propios planes de desarrollo, algo que colisiona con la autonomía universitaria.

Además, existe el instrumento llamado erróneamente “contrato – programa” por medio del cual la SPU financia a las instituciones necesidades específicas a pedido, de manera fragmentada, con criterios poco claros, y mayormente orientados a la creación de carreras que, en definitiva, implican nuevos cargos docentes que luego pasan a consolidarse en el presupuesto. Esta modalidad no necesariamente tiene arraigo en planes institucionales, y muchas veces se orientan a atender necesidades urgentes de las instituciones, que no se anclan necesariamente en estudios de demanda o reordenamientos internos de designaciones y prioridades. Esta modalidad ha sido distorsiva del cumplimiento del presupuesto normativo acordado hace varios años en el CIN, el cual tendía a acercar la situación de las universidades nacionales a sus reales necesidades, de acuerdo a sus ofertas, alumnos y docentes.

Por tanto, resulta clave establecer criterios claros y transparentes de financiamiento para el desarrollo universitario, con el fin de articular prioridades de política nacional, regional y también institucional, a mediano plazo. Esto implica llevar adelante una política sostenida de planificación federal de la distribución del presupuesto universitario. Para ello será necesario retomar la idea original del FUNDAR, creado por RM N° 260/05, como instancia descentralizada, con participación de la SPU, que tenga la responsabilidad de financiar planes y proyectos estratégicos de las universidades en el marco de las políticas

universitarias nacionales, en base a criterios objetivos y transparentes, y de su seguimiento en base a metas e indicadores.

De forma paralela, en cada año el presupuesto universitario debería contemplar las transferencias directas a las universidades, principalmente destinada al pago de salarios, con los incrementos originados en la inflación y acuerdos paritarios, en base a información pública de cantidad estudiantes y de docentes por universidad y monto de los gastos de funcionamiento. Así, se resolvería otro efecto no deseado de asignación arbitraria de recursos que es muy común a la hora de definir los montos por universidad en las leyes de presupuesto o incluso en refuerzos del PEN, producto de la presión y el lobby entre las diferentes instituciones con legisladores y funcionarios.

Un sistema de evaluación universitaria consolidado que debe dar un salto cualitativo

La experiencia de aseguramiento de la calidad universitaria argentina es de gran relevancia a nivel regional e internacional. La creación por ley 24.521 (1995) del sistema de evaluación y acreditación fue un tema controvertido en sus comienzos, al dar origen a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), un organismo descentralizado dentro de la órbita del Ministerio de Educación. Hoy más de 100 instituciones públicas y privadas han pasado por procesos de evaluación institucional, y más de 2000 carreras de grado han sido acreditadas, y más de 4000 carreras de posgrado han hecho lo propio, resultados que dan cuenta de una aceptación generalizada del sistema de evaluación universitaria, de una experiencia recorrida, y que merece ser revisada para dar un salto cualitativo que permita agilidad, utilidad y proyección internacional.

Hoy son nuevos los desafíos. Queda un camino por recorrer para que estos procesos se

incorporen naturalmente a los circuitos de gestión interna de la calidad y sean aprovechados como insumos para el desarrollo de los planes estratégicos de las instituciones. Será necesario repensar la relación adecuada entre la existencia de criterios mínimos de calidad y la posibilidad de que los planes de estudio desplieguen sus capacidades singulares, que suelen desdibujarse con estándares rígidos y excesivos. Es necesario pensar qué hacer luego de varias rondas de acreditación de carreras, por ejemplo, si no será necesario atender más a resultados de rendimiento académico, lo que implicaría un cambio de la evaluación de procesos (contenidos, métodos, docentes, edificios etc.) a resultados (egresados, y su inserción; investigaciones y su utilidad, etc.). También es tiempo de repensar la evaluación institucional, lo que significa pasar de una focalización en dimensiones de gestión generales y homogéneas, a evaluaciones de los sistemas internos de aseguramiento de la calidad institucional de cada universidad. Todos temas que deberán ser discutidos seriamente y acordados entre las instituciones y el gobierno a través del Consejo de Universidades, el cual debe retomar su funcionamiento activo.

Existe una deuda cada vez más imperiosa por resolver, que es la inclusión concreta de las carreras universitarias de formación docente al grupo de carreras reguladas por el artículo 43 de la actual Ley de Educación Superior, urgencia que también abarca a la formación docente de los institutos superiores. Luego de más de 10 años de discusión, debe ser prioritario que el Consejo de Universidades y el Ministerio terminen de definir los estándares de evaluación de los profesorado universitarios, para que la CONEAU se disponga a llevar adelante esos procesos. Esos acuerdos deben estar coordinados con los que se hagan en el marco del Consejo Federal de Educación para las carreras de los institutos superiores dependientes de las provincias.

## Líneas de acción

1. Los programas destinados al desarrollo de las universidades por parte de la SPU contemplarán un componente orientado a mejorar la tasa de graduación de los estudiantes, manteniendo la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. Asimismo, se promoverá que los mecanismos de acreditación de las carreras contemplen de manera creciente el logro de resultados vinculados con la permanencia y la graduación.
2. 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. En este aprendizaje la función de extensión universitaria resulta clave.
3. Se revisarán las políticas de becas estudiantiles atendiendo a su integralidad, actualización monetaria, claridad y transparencia de criterios. Se pondrá especial énfasis en planes de becas para carreras estratégicas, vinculadas a campos de formación emergentes o vacantes. Se procurará involucrar a las instituciones universitarias en su seguimiento y evaluar el impacto en relación a los beneficiarios de manera que, además de ser un servicio social, constituyan un acompañamiento efectivo a la permanencia y al egreso de los y las estudiantes. Se prestará especial atención a la hora de acompañar los planes institucionales, la existencia de líneas de becas de albergue, así como facilidades institucionales para la continuación de formación de posgrado de los egresados recientes.
4. Se prestará especial atención al apoyo de las acciones que aborden de manera multicausal el problema del desgranamiento y el abandono, incluyendo el

acompañamiento institucional a los y las estudiantes en la atención integral de la salud mental, haciendo foco en las dimensiones de atención, prevención y recuperación de los espacios de sociabilización. También en acciones que tiendan a facilitar los procesos de adquisiciones para los comedores universitarios.

5. Se promoverá que las carreras tradicionales de larga duración faciliten el cursado de los estudiantes, con planes más flexibles, cargas horarias razonables y posibilidad de realizar trayectos entre instituciones, según los acuerdos que las mismas establezcan, para que los y las estudiantes aprovechen la riqueza de opciones y perfiles de trayectos existentes. Para ello, será necesario revisar, luego de varias rondas de acreditación, los criterios para definir estándares y contenidos mínimos que hoy colaboran con la rigidez de los planes. La política universitaria nacional promoverá esas articulaciones y facilidades, así como iniciativas de carreras entre instituciones, entre otras acciones, con la profundización de los acuerdos de trayectos y becas de movilidad.
6. Asumiendo que una de las funciones principales de las universidades es la formación superior de profesionales y científicos de alto nivel, para un país que irá hacia el desarrollo serio y sostenible, otra de las principales líneas de la política universitaria de los próximos años colocará el foco en la promoción de carreras cortas y certificaciones orientadas a las necesidades estratégicas vinculadas al desarrollo socio-productivo de cada región y de los y las graduado/as; con capacidad de ser acumulables, de manera que les permitan seguir formándose y actualizarse, con formación de posgrado, certificaciones u otras opciones, entrando y saliendo de la universidad las veces que lo necesiten.
7. La creación de nuevas carreras por parte de las universidades, así como su financiamiento en cargos, y la distribución y aprovechamiento de los mismos, es una



atribución de la autonomía de las universidades. Luego de la evaluación de impacto de los programas nacionales actuales, el Estado nacional promoverá y apoyará con equipamiento y tecnología la constitución de nuevas carreras estratégicas a término con los trayectos ya existentes entre instituciones o dentro de ellas, especialmente aquellas que cubran necesidades estratégicas del entorno socio productivo.

8. Con las restricciones financieras de la economía actual, donde las universidades apenas pueden sostener los salarios y los gastos de funcionamiento, y con una educación obligatoria con problemas muy graves, no es posible pensar -seriamente, en el corto plazo y con el actual marco normativo- en sostener la tendencia de continua creación a demanda de nuevas universidades con fondos públicos del Tesoro Nacional. En el contexto de hoy, el sistema universitario necesita de más caminos y puentes para articular lo que ya existe y las nuevas opciones que puedan generarse a partir de ello. De esta manera se potencia el sistema actual, enorme y diverso en perfiles institucionales y ofertas académicas. Es allí hacia donde debe orientarse la política de expansión de los próximos cuatro años.
9. La política nacional alentará a que las instituciones incrementen su plantel de docentes concursados con dedicación exclusiva y semiexclusiva, a través de la evaluación institucional y el apoyo a sus planes de desarrollo, a fin de fortalecer la función de investigación en y desde la universidad. Se acompañará el financiamiento de formación doctoral con seguimiento de resultados, a quienes ocupen dichos cargos. Asimismo, se promoverá la inversión y mantenimiento de equipamiento tecnológico en las universidades de acuerdo con políticas institucionales concretas y en áreas estratégicamente elegidas.
10. El financiamiento nacional a las universidades a través de programas específicos se

orientará a acompañar los planes de desarrollo institucional, desde una planificación federal de la distribución del presupuesto, con criterios objetivos, transparentes y de seguimiento de sus resultados en base al presupuesto normativo, metas e indicadores. Además, sus objetivos deben alinear la política nacional con la de las instituciones.

11. 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. La información universitaria, además, orientará la toma de decisiones a partir de datos sobre presupuesto, recursos humanos docentes, no docentes y de estudiantes de cada una de las universidades públicas, y de las privadas de manera incremental.
12. La evaluación institucional externa tenderá gradualmente a la evaluación del sistema interno de aseguramiento de la calidad de cada institución, atendiendo a la existencia de coherencia de las unidades de evaluación con sus sistemas de información, la planificación y la gestión, única forma de consolidar la mejora institucional permanente.
13. 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. En este marco, Argentina debe recuperar su sitio en los ámbitos internacionales, promoviendo con los estados de América Latina y el Caribe un paso hacia la real y efectiva integración de nuestros sistemas.
14. La política universitaria nacional también fomentará la consolidación de redes y consorcios de universidades que tengan por fin expandir la educación superior a lo

largo y ancho de todo el país de manera virtual, facilitar la creación de carreras multidisciplinares y de titulación interinstitucional, promover el reconocimiento de trayectos formativos y la movilidad estudiantil. Se fomentará la expansión de oferta de formación a lo largo de toda la vida no sólo a través de opciones presenciales sino a través de las nuevas tecnologías. Para ello se trabajará en incluir al sistema universitario en el marco de una política de telecomunicaciones, que garanticen conectividad y comunicación efectiva a las casas de altos estudios, junto con la construcción de capacidades docentes y no docentes en las tecnologías digitales, y el fortalecimiento de los sistemas informáticos y plataformas institucionales.

15. En materia de evaluación y acreditación se tenderá a la simplificación de los procesos de las carreras que ya han transcurrido exitosamente más de un ciclo. Se promoverá la revisión de criterios de manera de asegurar estándares mínimos que aseguren, a la vez, la singularidad de las carreras. Será urgente concluir los procesos de discusión sobre los estándares de evaluación de profesorado universitario y llevar 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.

## 12- Infraestructura federal

### **Infraestructura para el crecimiento y la producción**

Un programa de infraestructura tiene múltiples aristas y en este documento se van a resumir para abarcar los puntos fundamentales a destacar:

1. Argentina cuenta con una infraestructura perimida en la mayor parte de los casos, sea a nivel transporte, a nivel de agua potable y saneamiento, manejo del agua, en energía, logística, comunicaciones, educativa, judicial, hospitalaria, etc.
2. Para poder desarrollar el país necesitamos mejorar fuertemente la infraestructura y se debe realizar en forma federal para disminuir las asimetrías que presenta nuestro país, con el objetivo de tener una igual calidad de vida en cualquier región del país.
3. Para poder obtener divisas debemos aumentar fuertemente las exportaciones, por ejemplo, las agroindustriales, eso implica mejorar y profundizar la hidrovía para ser más competitivos a nivel internacional y optimizar la red de transporte interno tanto vial como ferroviaria.
4. Dentro de las carencias básicas, si bien aún no tenemos los datos completos del Censo 2022, entre el 40 y 50 % de la población no tiene cloacas y aproximadamente un 10 % no tiene agua potable, valores menores a los correspondientes de países vecinos.
5. La infraestructura educativa es sustancial si queremos tener un país desarrollado, necesitamos tener un pueblo educado, para ello, debemos implementar la educación primaria a jornada completa en todo el país, lo cual implica tener más escuelas y ampliar las existentes con un plan nacional.

a- Los desafíos de la infraestructura

Los problemas más importantes que debemos afrontar en los próximos años son:

- Superar las asimetrías de infraestructura de nuestro país que marcan grandes diferencias entre las instalaciones existentes entre las distintas regiones.
- Mejorar la logística para promover las exportaciones que hoy impiden aumentar la producción agroindustrial ya que no existe capacidad de transporte para llevarla a los mercados en tiempo y forma.
- Mejorar la calidad de vida de la población en todo el país dotando de servicios básicos adecuados al siglo XXI, agua, cloaca, electricidad, comunicaciones, etc.
- Recuperar la educación. Desde el punto de vista de infraestructura, las carencias en las escuelas de todo el país requieren una intervención a nivel nacional que permita llevar a tener un pre escolar adecuado y una escuela primaria de jornada completa con comedor e instalaciones adecuadas para el estudio, el acceso a la informática y la educación física, así alcanzar un nivel educativo que hemos ido perdiendo en los últimos años.

Vamos a superar los déficits de estructura

### **Asimetrías**

Actualmente, la población del área metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y el Gran La Plata resulta 17 millones sobre unos 46 millones totales, es decir que tenemos

prácticamente el 40% de nuestra población en sólo el 0,2% de la superficie del país; comparativamente el resto del país está despoblado. Desde el punto de vista económico, el peso relativo de esa área es todavía mucho más importante.

Esta concentración resulta de múltiples factores, que intencionalmente o no, generaron corrientes migratorias hacia el AMBA, tanto de distintas provincias como del exterior, basados en que a distintos niveles sociales se encuentra una mayor calidad de vida, sea por el acceso a mejor salud, educación, posibilidades laborales, etc.

Esta situación no sólo no ha cambiado con el correr de los años, sino que a partir del 2002 y las gestiones kirchneristas de gobierno la han aumentado, maximizando el clientelismo y la dependencia del gobierno central.

Hoy habiendo sufrido los efectos de una pandemia, se observa que las megaciudades son mucho más frágiles en estas circunstancias dificultando controlar eventos de ese tipo.

Se plantea que es la hora de cambiar los criterios aplicados y cambiar la tendencia de centralización excesiva, favoreciendo el desarrollo de la infraestructura en el interior de nuestro país para mantener y atraer población allí.

#### Infraestructura rural y logística para las exportaciones

Actualmente, la mayor parte de las exportaciones se realizan en barco desde la zona que abarca la hidrovía, con gran concentración en la zona de Rosario y cercanías. Esto genera

un cuello de botella importante y difícil de modificar ya que se encuentra muy cerca del centro de gravedad de la zona núcleo agrícola y por otra parte también otras exportaciones industriales se hacen de la misma zona o sobre la misma hidrovía (por ejemplo, automotores desde Zarate).

Actualmente el calado en la zona portuaria del río Paraná cercana a Rosario es de 34 pies, cuando los buques actuales requieren 40 pies para poder ser cargados en toda su capacidad. Por este motivo los barcos zarpan con carga incompleta y se completan en puertos extranjeros. Como consecuencia de ello, el costo logístico en Argentina es superior al de otros países. Si se quiere aumentar las exportaciones es fundamental aumentar el calado en forma urgente a 36 pies, y a corto plazo a 40 pies.

Por otra parte, desde el punto de vista vial, las rutas que llegan desde el NOA y del SO a la zona portuaria, son rutas saturadas que requieren su urgente transformación a autovía tanto la RN34 como la RN33. Esta última es además conexión con el puerto más importante del sur argentino que es Bahía Blanca que es la segunda vía de exportación.

Para aumentar las exportaciones agrícolas, encontramos también graves fallas en la falta de infraestructura rural, muy pobre mantenimiento de los caminos provinciales y vecinales pese a las tasas que se cobran. Asimismo, muchos campos con muy buena producción agrícola carecen de servicio eléctrico, lo cual encarece cualquier operación.

Infraestructura urbana

Existen necesidades básicas aún no resueltas en Argentina. No es aceptable no tener una cobertura de agua potable muy cercana al 100% de la población urbana. No tenemos aún los valores completos del Censo 2022, que están muy demorados, con el cual se podrán identificar las zonas con mayores deficiencias.

Desde el punto de vista de saneamiento, tampoco tenemos cifras actualizadas, pero aún siendo optimistas aproximadamente más de un 40% de la población argentina no tiene servicio cloacal adecuado, lo cual es un número muy importante, y excesivamente malo comparado con otros países latinoamericanos.

Es necesario realizar grandes inversiones en saneamiento, lo cual es todo un desafío. En este sentido vale la pena destacar que las instituciones multilaterales de crédito (Banco Mundial, BID, CAF, etc.) brindan créditos específicos para este tipo de proyectos.

Los desagües pluviales urbanos no se han desarrollado en los últimos años (salvo en la ciudad de Buenos Aires), probablemente porque como ocurre recurrentemente no se piensa en el largo plazo, sino en el cortísimo plazo. Mientras estamos en períodos relativamente secos, no se hacen obras de ese tipo. Dentro de los ejes de desarrollo tiene que ser incluido un plan de desagües pluviales que protejan los cascos urbanos, priorizando las obras según los correspondientes mapas de riesgo de inundación. Estos desagües deben ser realizados en conjunto con las obras de pavimentación o repavimentación, pensados en planes maestros locales de desarrollo urbano.



Actualmente debe considerarse dentro de los servicios públicos el suministro de conexión a internet, sea por fibra óptica u otros sistemas.

Debe aclararse que en este informe no se incluyen los planes de vivienda ni de infraestructura energética, temas ambos que por su importancia deben ser tratados por separado.

### Infraestructura escolar

La infraestructura escolar depende de las provincias, sin embargo, el estado Nacional debe invertir según la legislación vigente un 6 % del presupuesto nacional en educación, esa inversión en muchos casos se ha tergiversado a gastos en Universidades con pocos alumnos, mínima cantidad de egresados y muchos cargos políticos para amigos de la Intendencia cercana o del gobierno. Argentina fue durante muchísimos años líder absoluto en educación en América Latina y hoy los resultados escolares son muy pobres tanto en la escuela primaria como en la secundaria.

Debemos primero relanzar la escuela primaria considerando que es necesario tener jornada completa, lo cual asegura que los niños estudien y aprendan en la escuela; y a su vez mediante comedores adecuados asegurar brindar 3 comidas. La gran mayoría de los colegios no cuentan con una infraestructura adecuada para ello; y debemos priorizar eso si queremos tener un futuro.

### Desarrollo Federal

Para que el país sea realmente federal, la calidad de vida tienda a ser similar en todo el país, para ello se propone crear 9 ejes regionales de desarrollo, con el objetivo de lograr las siguientes condiciones futuras:

- Mejora de los niveles de la atención de salud para tener equivalente calidad de vida en el interior a la de la Ciudad de Buenos Aires, generando una adecuada infraestructura en todos los ejes propuestos, a los cuales habrá que sumar una adecuada capacitación técnica.
- Mejora del nivel educativo desde el punto de vista estructural, a fin de poder llegar en un futuro próximo a tener jornada completa en las escuelas primarias de todo el país. Análogamente trabajar en mejorar la infraestructura y el nivel educativo en el nivel secundario. Finalmente se debe combinar la oferta académica entre las Universidades existentes en cada eje, y mejorar la infraestructura en forma racional que cuente con laboratorios y equipamiento de alto nivel.
- Mejora en los servicios de agua, cloaca, protección de inundaciones y saneamiento ambiental, imprescindibles para asegurar una adecuada calidad de vida.
- Mejora de la infraestructura vial, ferroviaria y de transporte público, aérea, portuaria si existe y de conectividad, hoy tan importante como la infraestructura tradicional.
- Mejora de la infraestructura energética, tanto en generación, transporte y distribución, para facilitar la instalación de nuevas industrias.
- Mejora de la infraestructura para el turismo, que en muchas localidades está atrasada y dificulta la llegada de turismo extranjero, que podría ser una fuente de ingresos mucho más importante que hoy en día.

Los ejes regionales son una propuesta a fin de racionalizar inversiones y evitar duplicación de estructuras, es necesario tener un plan maestro racional y presentarlo a organismos internacionales de crédito, a fin de obtener parte de la financiación para realizar parte de las obras y reformas. Se proponen como ejes regionales:

- NOA (S. F. de Catamarca - Santiago del Estero – S.M. de Tucumán – Salta - Jujuy)
- NEA (Formosa - Resistencia – Corrientes - Posadas)
- Litoral (Rosario - Santa Fe – Paraná - Concordia)
- Mediterráneo (Santa Rosa – Río Cuarto - Córdoba)
- Cuyo (San Luis - Mendoza – San Juan – La Rioja)
- Comahue (Bariloche - Neuquén – General Roca – Bahía Blanca - Viedma)
- Patagonia Central (Puerto Madryn – Trelew - Comodoro Rivadavia – Caleta Olivia)
- Patagonia Sur (Calafate - Río Gallegos – Río Grande – Ushuaia)
- Buenos Aires (AMBA – La Plata – Mar del Plata)

Casi todos estos ejes que contienen ciudades en provincias distintas implican diseñar políticas comunes, sumando potencialidades y no competir entre sí como ha ocurrido con las promociones industriales. Para esto, se proponen a nivel nacional Comisiones Bicamerales especiales de cada eje con Senadores y diputados pertenecientes a las provincias involucradas. El objetivo de estas comisiones es consensuar las obras más prioritarias para cada eje con las autoridades nacionales y provinciales correspondientes.

Para que estos ejes funcionen como motores de desarrollo se deberán completar las redes de comunicación dentro de los ejes, ejecutando o completando autopistas o autovías entre

las ciudades, reforzando y modernizando líneas ferroviarias de carga; llevando los niveles de cobertura de agua potable y cloacas a un 95% de la población en las ciudades de cada eje. También se propone asegurar mediante aprovechamientos hidráulicos multipropósito, el abastecimiento de agua para consumo humano, producción y agricultura, así también como una atenuación de crecidas y sequías en las zonas áridas y semiáridas. Finalmente debemos destacar que la interconexión digital interna de cada eje, como la del eje con el resto debe ser actualizada para poder llegar a cualquier mercado internacional (hoy se puede con un buen acceso a internet realizar trabajos para cualquier país del mundo sin necesidad de mudarse).

Para lograr un funcionamiento adecuado deben ser desarrollados redes de transporte multimodal (ferroviaria y vial) que sean independientes de Buenos Aires; por ejemplo, en el norte, con líneas oeste – este, una línea NOA - NEA con conexión al oeste con Chile, al Norte con Bolivia y Paraguay, al este con Brasil; una segunda línea Cuyo – Mediterránea - Litoral con conexión al oeste a Chile y al este con Uruguay y finalmente una línea que vincule al Comahue, con salida al mar al este y conexión a Chile en el oeste. También se plantean corredores norte – sur, uno más al oeste comunicando NOA – Cuyo – Comahue, uno central NOA - Mediterráneo – Bahía Blanca, y uno al este comunicando NEA - Litoral. Estas líneas y corredores formarán una malla de transporte descentralizado y facilitarán la instalación de empresas de todo tipo.

Estas estrategias propuestas no implican desatender al AMBA, sino apuntar a una nueva estrategia de país federal igualando en un orden superior la calidad de vida en las distintas regiones. En el AMBA se deben también mejorar las condiciones de vida que en amplias

zonas del GBA son pésimas para mucha población sumergida en la pobreza, mejorando la infraestructura educativa, de salud y fundamentalmente las condiciones socio ambientales, asegurando agua potable, saneamiento y un ambiente menos contaminado. Para ello, debe elevarse la cobertura de agua potable al 95% de la población y la de servicio cloacal con tratamiento al 90%; generando un plan de mejoras de hospitales y escuelas existentes y refuerzos edilicios en zonas con baja disponibilidad. Por último, debe considerarse la generación de zonas verdes que ayuden a un mejor equilibrio ambiental especialmente en el conurbano.

Para desarrollar esta propuesta se necesitan fondos nacionales, provinciales y municipales; y también apoyo de los organismos de crédito multilateral como el Banco Mundial, BID y la CAF.

Para generar esos fondos, se propone tomar los recursos específicos que en teoría están asignados para obras públicas, pero luego se derivan a distintos gastos, y generar un único o un número muy limitado de fideicomisos (en vez de los muchos diferentes existentes con costosas administraciones y puestos políticos) para, en conjunto con los créditos internacionales, tener una ejecución estable a lo largo de los años de las distintas obras que se proyecten.

Por otra parte, es necesario que las obras a ejecutar tengan una menor carga impositiva, ya que es el propio estado el que las va a pagar. Para ello se propone definir a las futuras obras como bienes de capital, y que en cada obra se considere con un IVA de 10,5%, esto facilita mucho la ejecución de las obras con crédito internacional que muchas veces se

traban porque el estado nacional no cuenta con los fondos para cubrir la carga impositiva. Por otra parte, las provincias beneficiarias del plan deberían comprometerse a exceptuar de ingresos brutos a las obras que se ejecuten, y los municipios favorecidos a exceptuarlas de tasas municipales.

b- Nuestro plan de acción

### **Acciones inmediatas**

El desarrollo de infraestructura requiere del largo plazo, pero es necesario fijar prioridades, se proponen las siguientes:

- Presentar el plan federal de infraestructura basado en los ejes de desarrollo, que de inmediato implicará presentar un proyecto de ley marco que priorice las obras a ejecutar en el corto, mediano y largo plazo, fijando las condiciones jurídicas, técnicas, ambientales e impositivas para poder ser ejecutadas. Ese plan general implica programas en distintas áreas que se deben desarrollar combinando lo público con lo privado cuando se pueda, y el apoyo de los organismos multilaterales de crédito. Así habrá distintos programas, vial, ferroviario, de agua y saneamiento; de aprovechamientos multipropósito regionales, infraestructura escolar, etc.
- Racionalización de las empresas y organismos públicos relacionados con la infraestructura, como AYSA, ADIF, SOFSE, ENARSA, Vialidad Nacional, ENOHSA, AGP, etc.

- Reorganización y unificación de fideicomisos públicos, que son sobreabundantes, se superponen con otros organismos, gastando mucho dinero en administración y personal; y ejecuciones de obras que hoy solo responden voluntarismo político, existen por ejemplo los siguientes: Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica, Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal, Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional(FFFIR), Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte, etc.. Por ejemplo, el FFFIR, financia planes de viviendas, gasoductos, acueductos, caminos, etc.; en superposición con otros organismos que hacen las mismas tareas.
- Llamado a licitación con inversión privada por el mantenimiento y profundización a 36 pies (hasta Rosario y zonas aledañas) de la Hidrovía, a fin de lograr tener mayor capacidad de transporte para las exportaciones desde los puertos del Paraná.
- Revisión de las obras en ejecución y priorización de las más urgentes nuevas a ejecutar a fin de ponerlas en marcha rápidamente, considerando que la obra pública es una importante fuente de trabajo especialmente para ocupar a muchos desocupados que hoy viven de los planes.
- Poner en marcha un plan de ejecución de Escuelas en todo el país, para ello se realizará un censo nacional de Escuelas, en la cual se deberá registrar las

instalaciones existentes y su estado, que será la base para el plan de ejecución.

#### c- Identificación de obstáculos

Los temas planteados implican acciones legislativas y ejecutivas, con respecto a la ley de infraestructura federal deberá alcanzar un consenso y negociación con las provincias; deberá armarse un propuesta antes de asumir y enviarla como proyecto del Poder ejecutivo en sesiones extraordinarias aprovechando el efecto inicial del nuevo gobierno.

El proceso de racionalización de empresas seguramente tendrá resistencia en que esas empresas y organismos han sido pobladas con militantes, en vez de funcionarios técnicos. Implicará un trabajo de relevamiento y de generación de concursos en cargos públicos que necesitarán nuevas reglamentaciones para asegurar que los concursos sean en base al mérito y la capacidad de trabajo.

En el tema de simplificación de fideicomisos será necesario modificar la legislación existente ya que en muchos casos han sido creados por leyes y decretos.

La licitación de la Hidrovía, tiene aristas complejas desde el punto de vista de las relaciones exteriores ya que hay presiones de China para obtener la concesión, así también de Estados Unidos para que eso no ocurra; con lo cual habrá que considerar no sólo los



aspectos técnicos, ambientales, económicos, sino también desde el punto de vista geopolítico de inserción de Argentina en el mundo.

Finalmente, cualquier plan de obras públicas estará sometido a la política económica del gobierno que obviamente implicará recursos escasos, por lo cual se trabajará buscando la mayor eficiencia y el apoyo de los distintos organismos multilaterales de créditos.

## 13- Política exterior

Una Argentina aislada es una Argentina sin futuro. Integrarse estratégicamente al sistema internacional implica trabajar por un mundo con reglas e instituciones multilaterales que contemplen nuestros intereses y sean efectivas. Implica recuperar el prestigio en materia de promoción de la democracia, derechos humanos, y pluralismo, con nuestras acciones internas e internacionales. Llevar adelante una política exterior que dé cuenta de nuestras necesidades de desarrollo, que lidere un proyecto de paz e integración en la región y que impulse la inserción de nuestros bienes y servicios en los mercados internacionales, la economía del conocimiento y en las cadenas globales de valor.

Es indispensable restituir a la política exterior argentina coherencia, consistencia, previsibilidad y profesionalismo.

## a- Lineamientos Principales

Una política exterior basada en principios y valores que priorice los intereses nacionales

La política exterior es un conjunto de principios, objetivos, estrategias y acciones concebidas para maximizar el logro de los intereses nacionales en el contexto internacional existente. Para nosotros la política exterior es la natural extensión de la política interior. Ambas deberían basarse en las mismas aspiraciones. Y, sobre todo, en un idéntico sistema de valores.

Nuestros principios y valores son:

- El sistema democrático como principio y valor compartido en la comunidad internacional. En un momento de retroceso y debilitamiento de las democracias, Argentina debe formar parte de los países que promueven democracias sólidas y sofisticadas;
- La promoción y la defensa de los Derechos Humanos en todos los órdenes y circunstancias, siguiendo el principio de la no indiferencia.
- La convivencia pacífica entre los Estados, respetando su soberanía, integridad territorial e igualdad y los principios de la carta de las Naciones Unidas.
- La defensa de la soberanía mediante la protección de su territorio y sus recursos, y la promoción de la calidad de vida de sus habitantes, en el marco del respeto al Derecho Internacional.

En cuanto a la protección de la democracia y los derechos humanos, en los últimos años se han producido en América Latina hechos disruptivos que tensionan, cuestionan cuando

no obstruyen el funcionamiento del sistema democrático. En algunos casos se trata de gobiernos que gozan de legitimidad de origen por haber llegado al poder a través de elecciones libres y competitivas. Pero que luego derivan en conducciones autoritarias que hasta suprimen instituciones fundamentales consolidándose como regímenes autocráticos. En todos esos procesos el común denominador es la violación sistemática de los derechos humanos.

Es importante que la interpelación que pueda efectuarse sobre la salud de los regímenes democráticos se encuentre basada en pautas objetivas e internacionalmente consensuadas. En tal sentido, tanto la Carta Democrática Interamericana como la Cláusula Democrática del Mercosur identifican inequívocamente los elementos esenciales de la democracia representativa: el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; la sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Los foros internacionales de Derechos Humanos, en particular, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas cumplen un rol fundamental para dicha calificación a través de sus informes, recomendaciones, decisiones y resoluciones. La protección de los derechos humanos y el respeto cabal por el orden democrático guían permanentemente nuestra posición.

**Una política exterior diseñada para el escenario internacional actual que reconfigure las relaciones con las potencias globales**

El escenario internacional actual está determinado por la confluencia de, al menos, tres procesos: la competencia estratégica entre Estados Unidos y China, los efectos económicos de la pandemia y la invasión de Rusia a Ucrania.

Debemos abogar por una política exterior de geometrías múltiples, procurando mantener relaciones beneficiosas y predecibles con todos los países. Es necesario reconfigurar y mejorar nuestras relaciones con las potencias globales. Esta vinculación no debe pensarse ni ejecutarse binariamente.

La relación con los Estados Unidos resulta clave, no sólo porque se trata de un actor global y decisivo en términos de seguridad, económico, tecnológico e inversor sino como socio estratégico con quien compartimos la misma región. Debe incrementarse el diálogo bilateral y regional para fortalecer la presencia y participación de Estados Unidos en el proceso regional de desarrollo.

China es otro actor crucial en la configuración de la política global y para la Argentina en particular ya que además de ser potencia económica global es el segundo destino de nuestras exportaciones y el principal origen de nuestras importaciones. Ese intercambio, valioso sin duda, representa nuestro mayor déficit comercial. Debemos trabajar para que el vínculo con China fortalezca el proceso de desarrollo nacional.

En igual sentido, las relaciones con la Unión Europea deben avanzar en su institucionalización a través del Acuerdo Mercosur-Unión Europea.

### **Una política exterior que priorice y participe activamente en el multilateralismo**

El multilateralismo es una herramienta esencial para los países de desarrollo intermedio como el nuestro. El desarrollo sostenible, la seguridad internacional, el cambio climático, la

pobreza, la lucha contra el hambre y la exclusión social, la cooperación internacional y el financiamiento para el desarrollo, entre otros, son temas centrales que requieren principalmente que la voz de los países en desarrollo sea escuchada.

Las tensiones y crisis entre las superpotencias dificultan el funcionamiento de las Naciones Unidas, en especial del Consejo de Seguridad que no puede solucionar conflictos actuales ni de larga data. De esto surge la necesidad de fortalecer la Asamblea General y sus órganos subsidiarios. De igual manera, debe incrementarse nuestra participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU y nuestro compromiso con el cumplimiento de la Agenda 2030.

En lo que respecta a la OEA, se deberá preservar el tradicional apoyo de nuestro país a la institucionalidad del organismo. Asimismo, cabe destacar la relevancia de los foros como UNASUR y CELAC en la arquitectura multilateral regional.

Debemos subrayar particularmente nuestra participación en el G20, foro central para la discusión y coordinación de los bienes públicos globales y donde participan los principales actores del sistema internacional. Esta membresía es útil para estrechar las relaciones bilaterales, fomentar el comercio, las inversiones y la cooperación en las reformas internas necesarias para nuestra incorporación a la OCDE.

### **Una política exterior orientada a influir en la agenda, organizaciones y regulaciones globales referidas a los efectos del cambio climático**

Debemos desarrollar internacionalmente una posición que conjugue nuestro rol de potencia agroexportadora con el compromiso con un desarrollo económico sostenible. El cambio climático es un riesgo para la paz y la estabilidad.

La transición de una economía basada en el uso de combustibles fósiles a energías renovables implica necesidades de financiamiento y de innovación y supone un desafío para nuestros procesos de desarrollo. En el contexto de propuestas de políticas y regulaciones para reconfigurar las formas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, se destaca la discusión sobre impuestos fronterizos a las emisiones de carbono.

### **Una política comercial exterior para las inversiones y la transformación productiva y un MERCOSUR activo, operativo y sustantivo**

Estabilizar la economía y dinamizar la actividad productiva, la inversión y la creación de empleo de calidad, requieren de un esquema macroeconómico sólido apoyado en políticas fiscales, monetarias y cambiarias sanas.

Es necesario poner en práctica instrumentos y políticas efectivas con capacidad de movilizar recursos y alentar la inversión privada. La política comercial deberá recobrar orientaciones y prioridades que se vieron trastocadas durante la gestión 2019-2023.

Resulta imperioso reformular la política comercial, otorgar fluidez a la administración del comercio, pensar mejoras institucionales y presupuestarias y reorientar la política a la exportación, eliminar dispersión de recursos destinados a promoción de empresas y productos a nivel federal, mejorar los diseños institucionales de las agencias, entre otros. Asimismo, deberán eliminarse las trabas al comercio existentes y promover la adecuación de organismos que actúan en el comercio exterior.

La política de comercio e inversiones cubre un amplio espectro de temas. El primero e inmediato es el MERCOSUR: tanto en su agenda interna como externa requiere de un

rediseño y modernización y recuperar el diálogo sustantivo entre los países miembros. Dado que gran parte de nuestra política comercial está atada a Mercosur, corresponde dinamizar los acuerdos en curso e iniciar de manera urgente aquellos que están en el camino de negociación.

Se debe trabajar en el Mercosur no económico y comercial, potenciando la agenda de “beneficios para el ciudadano”, que tiene muchas asignaturas pendientes y requiere acelerar medidas como el libre tránsito de personas, servicios, cuestiones educativas y culturales, sincronización de normativas viales, entre tantas otras aún postergadas.

La política comercial no se agota en el MERCOSUR ni en los tratados que de allí surjan con otros Estados. Se deben redefinir los aspectos multilaterales de la política comercial: recobrar protagonismo en la OMC, bregar por la continuidad de las negociaciones sobre agricultura, subvenciones a la pesca y reforma del sistema de solución de controversias así como la búsqueda de consensos globales sobre temas que afectan la competitividad y el acceso al mercado o los llamados temas nuevos (comercio electrónico, liberalización de patentes y licencias para casos de emergencia/pandemia, estándares privados, disruptores endócrinos, entre otros).

### **Una política exterior que recupere el liderazgo de la agenda regional**

Un círculo de trabajo en nuestra política exterior regional, el más directo y cercano a intereses nacionales, está compuesto por los países limítrofes y Perú. Países integrados física, comercial, social, política e históricamente con la Argentina que tienen un peso determinante en nuestra realidad.

Nuestra vinculación con Bolivia y Paraguay debe consolidarse mediante el sistema de Comités de Fronteras, como el espacio binacional en dónde los intereses de las provincias limítrofes y de las poblaciones fronterizas son articuladas mediante políticas de desarrollo, seguridad e infraestructura coordinadas por el Estado Nacional.

En el caso de Perú, la importancia de la relación reside en la intensidad y la afinidad que son propias de un país limítrofe, más aún teniendo presente la numerosa colectividad peruana que habita nuestro territorio.

Las relaciones con Uruguay serán recompuestas al marco tradicional y de hermandad que ha imperado entre nuestros países desde nuestros orígenes como naciones.

Las relaciones con Chile deben profundizarse con vistas a una integración binacional, teniendo como marco el Tratado de Maipú de Cooperación e Integración de 2009.

En cuanto a la relación con Brasil, es necesario profundizar el diálogo encontrar puntos de convergencia en torno a la seguridad de las fronteras, el ejercicio de la soberanía y el resguardo de los grandes espacios naturales de nuestra región, la lucha contra el narcotráfico y el lavado de activos, la cooperación científica, la política nuclear y la cooperación espacial, entre otros.

### **Una política exterior que nos revincule con África e incorpore al Indo-Pacífico como nuevo eje geopolítico global**

Debemos profundizar nuestra relación con el continente africano, ampliando oportunidades de exportación de nuestros productos y servicios, desarrollando iniciativas de cooperación sur-sur, y particularmente con aquellos con los que compartimos intereses de paz y seguridad en la zona del Atlántico sur.



Asimismo, hay que reconocer el poder relativo que han ganado en el escenario global naciones como Japón, Corea del Sur, la India, Australia, muy especialmente, los que integran la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) - Birmania, Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam-, a partir de sus diferentes fortalezas estratégicas.

El indo-Pacífico tiene el 62% del PIB mundial y por sus mares circula el 60% del comercio internacional. Se deben consolidar y ampliar los vínculos con los socios en Asia, particularmente ASEAN y la India, que son nuestros tercer y sexto socios comerciales respectivamente. Son mercados con un gran potencial de expansión gracias a sus altas tasas de crecimiento económico y poblacional, lo que permite que mantengamos altos niveles de superávit en el comercio bilateral.

### **Una política exterior para la paz, el desarme y la seguridad internacional**

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.

La Argentina forjó a través de los años una historia diplomática y política en defensa del desarme y la no proliferación, la paz y la seguridad internacionales. A su vez, basada en un sistema científico y tecnológico avanzado también supo apoyar la creación de capacidades y tomar medidas necesarias para ser un actor significativo de la gobernanza internacional de las tecnologías asociadas con estas políticas.

En este sentido, necesitamos retomar la participación con países afines en foros de desarme y no proliferación y de seguridad, así como la discusión y participación en los foros internacionales de los temas nuevos y emergentes en este campo. Igualmente, necesitamos promover la asociación con empresas y centros tecnológicos de avanzada para desarrollar, producir y exportar bienes y servicios de este sector siempre respetando los compromisos internacionales y las normas nacionales sobre tecnologías sensibles y duales.

### **Una política exterior para Malvinas, Atlántico Sur y Antártida embebida en todas las acciones y políticas que se lleven adelante**

La política debe ser de ratificación plena de la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes y sus intereses en la Antártida y el Atlántico Sur.

La cuestión de Malvinas es un mandato constitucional que no puede ni debe encontrarse separada del resto del devenir de nuestra política exterior, sino embebida en todas las acciones y políticas que se lleven adelante. Es nuestra intención volver a construirla como política de Estado sobre la base del consenso entre las diferentes fuerzas políticas.

Debemos actuar mediante el diálogo diplomático bilateral permanente con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, como también mediante el reclamo en los foros internacionales, basados en las resoluciones de Naciones Unidas y otros organismos internacionales. Debemos actuar con firmeza y realismo, demostrando voluntad de diálogo en procura de que puedan reanudarse las negociaciones sobre la disputa de soberanía reiterando nuestra renuncia al uso de la fuerza como solución de los conflictos.

El Atlántico Sur adquiere cada vez más importancia por su posición geoestratégica como acceso a la Antártida y también como pasaje interoceánico. También es importante en materia de recursos naturales: pesqueros y como potencial fuente de hidrocarburos, teniendo en cuenta la extensión de la Plataforma Continental Argentina. El próximo gobierno deberá combatir la pesca ilegal y proteger nuestros recursos ictícolas que están siendo depredados por embarcaciones ilegales, generando el exterminio de algunas especies y un perjuicio económico de magnitud.

### **Una política exterior que promueva la igualdad de género en las acciones diplomáticas**

La política exterior argentina debe liderar en materia de promoción de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en todos los foros internacionales así como la protección integral de niñas, niños, adolescentes y mujeres adultas. También, nuestro país continuará impulsando el respeto a los derechos nacidos de la diversidad sexual.

La República Argentina posee una de las legislaciones más avanzadas en esta materia, que la coloca en la vanguardia en materia de ampliación de derechos y de respeto a la decisión de las personas con relación a su proyecto de vida.

### **Una política exterior que renueve su agenda para incluir las políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación**

La Ciencia, la Tecnología y la innovación (CTI) son políticas a largo plazo, transversales a la administración pública y estratégicas para lograr el desarrollo del país y su crecimiento a través de su proyección internacional. Nuestro país es un actor destacado en campos de la

CTI como tecnología nuclear, salud, satélites, software, alimentación, riego, espacio, ciencias del mar y nuevas energías, entre otras.

Se deberá capacitar a los funcionarios diplomáticos en las áreas de trabajo de la CTI como medio de vinculación positiva, crear las áreas necesarias en la Cancillería y coordinar con el MINCYT los resultados de los mecanismos de vigilancia tecnológica para incrementar la cooperación y el intercambio en las áreas temáticas.

**Una política exterior que utilice la cooperación internacional y la promoción de la cultura para una inserción que facilite el diálogo y la confianza.**

Tanto la actividad cultural como la cooperación internacional son elementos para la promoción de nuestro país en un sentido amplio: pueden sostener la exportación de nuestros productos y servicios así como también fortalecer las inversiones y el turismo. En particular, debe destacarse la contribución argentina a la cooperación Sur-Sur y al establecimiento del Plan de Acción de Buenos Aires. Asimismo, el FOAR (Fondo Argentino de Cooperación) ha jugado un rol muy importante en el financiamiento de programas de cooperación bilateral y como desencadenante de programas de cooperación triangular.

**Una gestión de la política exterior que rescate y apuntale el profesionalismo de la Cancillería.**

La orientación programática de la UCR apuntará a recuperar el profesionalismo y la institucionalidad mediante una mejor administración de los recursos y atacando la

discrecionalidad, la persecución política, el amiguismo así como también revirtiendo la cultura de la colonización del Estado.

El diseño, implementación y gestión de la política exterior debe estar liderada por la Cancillería, siguiendo los lineamientos políticos trazados por el Presidente de la Nación y en el entendido que las negociaciones internacionales son llevadas adelante en todo el mundo por profesionales que dominan las reglas específicas de cada ámbito.

La Cancillería debe tener un papel de coordinadora de posiciones y acciones de política en los ámbitos interministeriales y frente a autoridades provinciales y subnacionales.

Fortalecer las representaciones consulares con recursos humanos, materiales y financieros adecuados para asistir a los argentinos en el exterior, necesidad en aumento frente a crisis sanitarias, climáticas o situaciones de conflicto y ante la migración creciente.

## 14- Defensa

El rol del poder político

Corresponde al poder político la indelegable responsabilidad de dotar a la Nación de un Sistema de Defensa que garantice el cumplimiento del mandato constitucional de “proveer a la defensa común”. Las FF. AA. deben existir mientras exista y para que exista el Estado argentino y su conducción será ejercida por el poder político.

La defensa nacional es una política de Estado que se construye en el largo plazo. Para sostenerse debe asentarse en dos sólidos fundamentos: amplio consenso y el

reconocimiento de los intereses vitales de la Nación, que no fluctúan cada cuatro años con el ciclo electoral.

La geografía no cambia cada cuatro años. Ni nuestros valores, ni nuestra cultura. Y sin caer en el fatalismo de aquellos geopolíticos que afirman que “la geografía es tu destino”, nos situamos, desde el ámbito de la defensa, claramente y sin ambigüedad, junto a las democracias respetuosas de los DD. HH., del orden internacional basado en reglas aceptadas por todos y sostenedoras de la paz. En la defensa nacional nuestros intereses coinciden con nuestros valores.

Otros factores evolucionan lentamente en el tiempo, cada uno a su ritmo, pero no cambian en el corto plazo, por lo que son también insumos del planeamiento en el mediano y largo plazo: la demografía, los recursos naturales, los principales socios comerciales, el origen de las inversiones externas, los flujos financieros.

Adicionalmente, no ignoramos las crecientes tensiones geopolíticas globales y su impacto desequilibrante entre nuestros vecinos, manifestadas, por ejemplo, en el gravísimo giro que formuló Brasil en su estrategia de Seguridad Nacional de 2018 y confirmó en su Libro Blanco de 2020, donde plantea hipótesis de conflictos militares en nuestra región sudamericana y anuncia que las FF. AA. brasileñas se preparan para intervenir en la “solución de problemas regionales”. Por eso mismo, reafirmando nuestra vocación de ser actores protagónicos de la paz y estabilidad en la región, abogamos por la credibilidad de las FF. AA. como factor equilibrante en nuestro propio espacio soberano (coincidimos con la definición de la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) del 2021, que plantea nuestra “identidad estratégica defensiva” y también, a través de las Misiones de Paz que estamos dispuestos a desplegar, en principio junto a Chile (Cruz del Sur), Brasil y Uruguay (ZOPACAS), ONU y Unión Europea.

Conscientes que medidas de corto plazo sin un plan consistente son estériles, no proponemos refundar sino recuperar el impulso perdido, rescatando aquellas políticas públicas consensuadas, agregando una cuota de audacia necesaria en el presente, en la mejor tradición sanmartiniana.

Sobre esa base proponemos enfocarnos en la modernización, innovación y sostenibilidad del instrumental militar (IM) para generar opciones eficaces a disposición de la conducción política, en consonancia con la evolución de las formas del conflicto moderno, no sólo para gestionar la coyuntura actual sino para afrontar las próximas décadas.

Necesidad de la disuasión para la Seguridad Estratégica Nacional, aun sin la visualización inminente de conflictos externos

La Seguridad Estratégica Nacional, conceptualizada como la situación en la que es posible alcanzar los objetivos nacionales en el marco de la coyuntura internacional, requiere de un entendimiento estrecho entre las políticas de defensa, relaciones exteriores y economía.

Las rentas de la paz se lograrán en la medida en que el país cuente con FF. AA. adecuadas que, como respaldo de su diplomacia, contribuyan a generar una disuasión creíble, capaz de evitar acciones hostiles o amenazantes de actores externos, contribuyendo a lograr la seguridad y estabilidad necesarias para nuestro desarrollo económico.

Corregir las ambigüedades legales existentes

Durante las tres últimas presidencias, la misión principal de las FF. AA. establecida por la Ley de Defensa Nacional 23.554 fue redefinida por decretos, según las interpretaciones del

gobierno de cada turno. En un caso, interpretando la Misión Principal orientada frente a agresiones de origen externo y en otro, frente a agresiones “estatales militares” de origen externo. Semejante diferencia demuestra que, en los hechos, se ha malversado el consenso original. Esto afecta todo el planeamiento militar, por lo que daremos el debate parlamentario necesario, que es donde se debe definir unívocamente la controversia, sin ambigüedades, por explícita Ley del Congreso que, además, deberá receptar las novedades militares acaecidas desde 1988, año de su promulgación.

Simultáneamente, con relación a las misiones subsidiarias, se observa el llenado de vacíos legales por medio de normativas del gobierno de menor jerarquía jurídica, lo que expone a riesgos penales al personal en operaciones. Mientras se comunicaba a la opinión pública el lanzamiento de sucesivas campañas militares con el propósito declarado de apoyar la lucha contra el narcotráfico en la frontera Norte, ante la falta de una legislación que les diera expresa cobertura, los sucesivos gobiernos gestionaron respaldos legales ad hoc y obligaron a las fuerzas en operaciones a hacer verdaderos malabarismos jurídicos para cumplir la misión.

Presenciamos así variados formatos reglamentarios, sin clara correlación entre su finalidad declarada y la norma que los regulaba: “Operativo Fortín 2007”, de “apoyo logístico”, “Operativo Escudo Norte 2011” de “control de los espacios aéreos, terrestres y fluviales de las provincias del Norte argentino” y “Operativo Integración Norte 2018”<sup>44</sup> de “adiestramiento operacional, apoyo logístico a las Fuerzas de Seguridad y ayuda humanitaria a la población”. En todos los casos se alegó disuadir al narcotráfico con operaciones designadas como de adiestramiento o apoyo a la comunidad, pero sin capacidad para registrar sospechosos y ni mucho menos detenerlos para derivarlos a las

---

<sup>44</sup>. Ver <https://www.argentina.gob.ar/noticias/operativo-integracion-norte>



fuerzas policiales. Es imposible tratar de evaluar la eficacia de tales operativos, por falta de parámetros oportunamente definidos y sistemáticamente registrados. Aunque lo que sí se conoce es el alto porcentaje de gastos que absorbieron, en perjuicio de otros programas de entrenamiento –hoy, el rubro con menor porcentaje histórico asignado para todas nuestras FF. AA.–.

#### FF. AA. y Seguridad Interior

Apoyar sin confundir la función militar con la función policial. Desde la Defensa Nacional no somos indiferentes a los acuciantes problemas de seguridad que enfrenta la ciudadanía, donde podemos realizar aportes eficaces y significativos sin apartarnos de la misión principal de las FF. AA. o desplegando misiones secundarias afines a ella. En todos los casos, complementando y no sustituyendo el esfuerzo nacional de la policía, coherentemente con el principio de diferenciar la naturaleza de ambas funciones. Nuestras FF. AA. no operarán a modo de “policía adicional”.

Se debe liberar personal policial y de seguridad, para que se concentre en la lucha contra el crimen organizado y la seguridad ciudadana, evitando tareas que hoy las distraen de su rol principal, asumiendo las respuestas ante catástrofes naturales; recuperando las funciones específicas de defensa nacional que, actualmente en forma dual, ejecuta la Gendarmería Nacional (patrullaje militar en zonas de seguridad de fronteras a cargo de las FFAA); incrementando el monitoreo de grandes espacios terrestres con tecnología de sensores embarcados en satélites y drones; cubriendo militarmente infraestructuras críticas y OVE (objetivos de valor estratégico) en cuanto afecte a la defensa nacional; asumiendo plenamente la competencia de Ciberdefensa; proporcionaremos monitoreo del espectro

radioeléctrico con especial énfasis en áreas de frontera y recuperando tareas de contrainteligencia militar, hoy bajo responsabilidad de la AFI –que carece de esta aptitud y desperdicia esfuerzos–.

Además de estas misiones secundarias, y algunas derivadas de la misión principal, se perfeccionarán las vías de apoyo a la seguridad interior que prevé el marco legal vigente, poniendo al servicio del esfuerzo nacional de policía las capacidades técnicas y tecnológicas específicas con que cuentan las FF. AA., revisando el alcance de lo prescrito hoy en el inciso c) del art 32 de la Ley de Seguridad Interior, que expresamente les impide prepararse para cumplir con las delicadísimas funciones de apoyo a la Seguridad Interior, aunque la misma ley les impone esa misión en dos escenarios: en nuestro propio país (apoyo logístico y estado de sitio), o en las misiones de paz en el extranjero.

Esto no deberá interpretarse como destinado a alentar el empleo del instrumento militar en tareas de seguridad interior donde no sea idóneo e imprescindible, sino a garantizar que, si se lo debiera emplear en las circunstancias taxativas que establecerá la ley, se haga bajo un marco legal adecuado, preservando todas las garantías constitucionales y de DD. HH. adoptadas como política de Estado en nuestro país.

Nuestra posición no debe entenderse como una resignación a mantener el statu quo que hoy no resuelve los problemas de inseguridad de los argentinos. Hay un continuum (riesgo - peligro - amenaza - daño) que determinará el instrumento pertinente a emplear.

Podemos agregar que, más allá del aporte eventual que pueden hacer las FF. AA., la Argentina cuenta con un sofisticado sistema de seguridad, único en Latinoamérica, con

dos fuerzas de seguridad de origen militar (Gendarmería y Prefectura) con una adecuada formación y doctrina, y dos policías nacionales (Federal y de Seguridad aeroportuaria), que hoy se ven desdibujadas con una subutilización en temas de seguridad ciudadana, por decisión política, en diferentes jurisdicciones.

Si lo que se presume es la falta de recursos para hacer frente a la inseguridad interna, la dirección más eficiente es incrementar la dotación de personal, equipos y preparación de esas fuerzas. En este contexto, distraer recursos, personal o capacidades militares a las FF. AA. para una tarea subsidiaria, donde el Estado ya cuenta con variedad de medios idóneos, debilitaría sin razón a la Defensa Nacional en el mediano y largo plazo y cancelaría la actividad disuasoria continua, que es la que ejercen a diario las Fuerzas Armadas.

Las fuerzas armadas brindarán apoyo logístico y de información a las funciones críticas de las fuerzas de seguridad interior. Tanto en tierra como en aguas.

Ciencia y tecnología en la defensa. Un salto disruptivo.

La reconstrucción de las capacidades militares deberá hacerse siguiendo un camino crítico innovador, que permita romper la tendencia de la degradación sistémica por obsolescencia y la incorporación desarticulada de pequeñas cantidades de medios de baja tecnología, conducentes a no alcanzar nunca un instrumento militar apto.

La única vía idónea –y posible en nuestro país– es la incorporación intensa, convergente y oportuna de tecnología de frontera, en todos los procesos y sistemas inherentes a la defensa.

La recuperación de medios equivalentes en posibilidad de producción de efectos a los que disponían nuestras FF. AA. en 1981 (uno de los momentos de mayor poder del instrumental militar de nuestro país) demandaría unos 50 mil millones de dólares. Esto insumiría más de 70 años de aplicación exclusiva del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF), impidiendo una evolución sistémica capaz de superar los saltos tecnológicos que otras fuerzas armadas modernas ya han vivido en distintos procesos.

Dada esa situación actual, resulta más realista aprovechar al máximo los recursos de CyT existentes y potenciales del país, a la vez que fomentar la incorporación de tecnología de origen extranjero que no sea posible disponer o generar localmente. Sin el voluntarismo inconducente de creer que Argentina puede fabricarlo todo y que da lugar a cientos de proyectos que nunca logran concretar series válidas en tiempo y tampoco alcanzan a madurar como sistemas operativos.

Apelaremos al uso racional de los recursos y una adecuada toma de decisiones para abordar temas donde nuestro país ha mostrado habilidades basadas en sus recursos humanos y en el desarrollo organizacional estatal y privado. Satélites, drones, ciberdefensa, nanotecnología, Inteligencia Artificial (IA), guerra electrónica, son algunas muestras alentadoras.

Desde la autoridad para la defensa se articulará con otras áreas de investigación del Estado con la urgencia de no perder el salto tecnológico derivado de la guerra en Ucrania, que otros ya incorporan, y promover, además, la formación de científicos ligados a la demanda de la guerra.

En el ámbito científico/tecnológico importa tanto impulsar los resultados de la investigación, como formar y retener a los propios investigadores, parte sustancial del capital humano de la Defensa Nacional, lo que deberá ser contemplado en la nueva Ley de

Personal Militar. Manifestamos también nuestro interés en potenciar y darle mayor convergencia con el planeamiento militar al Plan Plurianual de Ciencia, Tecnología, Innovación y Producción para la Defensa (2022-2025), con el espíritu de dar continuidad al mismo en todo lo que se aprecie favorable y resulte compatible con los lineamientos de la siguiente DPDN.

a- Caracterización de la situación actual y principales problemas a resolver

El gobierno ha sostenido una política incierta en asuntos internacionales de la defensa, que lejos de posicionarnos en la declamada “equidistancia”, solo logró sembrar confusión. Sostuvo expectativas de la construcción de un puerto en Tierra del Fuego con patrocinio chino, para terminar desestimando esa posibilidad no por decisión autónoma, sino después de recibir presiones públicas de Estados Unidos (con mayor influencia a partir de su apoyo en el tratamiento de la deuda externa). También se hicieron múltiples gestiones para comprar el avión caza supersónico chino JF-17, dejando incluso registro en el proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2021, pero luego borradas por disputas al interior del propio gobierno. Similar tratamiento contradictorio tuvo la invitación a visitar Argentina en su viaje por el Atlántico Sur al buque guardacostas norteamericano USCGC Stone, tramitada por el Ministerio de Seguridad<sup>45</sup> al que, luego de su partida de EE. UU. y en forma sorpresiva, el Ministerio de Defensa le negara el amarre en base naval de la Armada. Con asombrosa ligereza e imprudencia, el gobierno ha dado señales negativas tanto hacia China (nuestro segundo socio comercial) como hacia Estados Unidos (nuestro primer asistente financiero y que nos considera aliado extra-OTAN). No somos aliados confiables ni socios creíbles.

---

<sup>45</sup>. Ministerio de Relaciones Exteriores: Información para la Prensa N°: 009/21.

Necesitamos recuperar credibilidad internacional en la política exterior de la defensa. Propiciamos dar toda la amplitud posible a la política comercial, a la vez que toda la certeza necesaria, desde la Defensa Nacional, a nuestros aliados históricos, en la región y en el mundo.

El principal documento sectorial de orientación para el planeamiento militar emitido por este gobierno en 2021 incurre en torpezas diplomáticas y doctrinarias relevantes. Al afirmar –erróneamente– que “el Estrecho de Magallanes es un espacio compartido”, se recibieron airados reclamos diplomáticos chilenos que prometimos enmendar, cosa que no hemos realizado satisfactoriamente hasta la fecha. Eso dejó mellada la confianza del país trasandino y se habilitó a sectores radicalizados de ese país, contrarios a nuestra integración, a reprocharnos de tener posturas territoriales ambiciosas.

Doctrinariamente, la DPDN interpreta restrictivamente, conforme lo establecido por vía reglamentaria, el concepto de “agresión de origen externo” enunciado en la Ley de Defensa 23.554 por el de “agresión estatal de origen externo” en acuerdo con el Decreto 727/06. No fue esa la interpretación que se dio en los primeros 20 años de aplicación de la ley, que no hacía referencia a la naturaleza de la agresión –estatal o no estatal, ni militar o no militar– sino a la magnitud de la misma, suficiente para empeñar las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva. También el documento base para el planeamiento de la defensa desconoce explícitamente la “guerra híbrida”,<sup>46</sup> por razones más ideológicas que técnicas, siendo esta modalidad multifacética del conflicto lo que ha distinguido varias operaciones en la invasión de Rusia a Ucrania.

---

<sup>46</sup>. Ver

<https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/03/guerra-hibrida-com-ocidente-durara-muito-tempo-diz-russia-que-admite-impacto-de-sancoes-na-economia.ghtml>

Nos esforzaremos en restablecer el mayor grado de confianza mutua con Chile, como condición necesaria para una mayor integración en distintos órdenes, que van desde la Antártida hasta la frontera norte con Bolivia.

Por ejemplo, nuestras FF. AA. pueden proyectar paz y seguridad global contribuyendo a garantizando la libre circulación entre el Océano Atlántico y el Pacífico, trascendental tarea que tiene sentido solo como operación conjunta/combinada con Chile. Además, debemos regularizar nuestra propia legislación, tal cual lo dicta su letra y su consenso original. Se deberán corregir estos errores en la primera DPDN que se emita en la próxima gestión.

El esfuerzo presupuestario del Estado en la Defensa Nacional –jurisdicción 45– ha venido disminuyendo en forma sostenida. En 2003 se asignó a Defensa un 7,958 % del Presupuesto Nacional (1,06 % del PBI) mientras en 2021 un 3,461 % (0,51 % del PBI).

Simultáneamente, se produjo el envejecimiento del equipamiento militar que, salvo compras menores, hoy presenta un estado de vetustez general (la antigüedad promedio de armamento y equipos llega a los 39 años).

Pero el presupuesto no solo disminuyó, sino que también se “deformó”. Muy lejos de los parámetros ideales de emplear el 60 % en personal, 20 % en equipamiento y 20 % en adiestramiento, nuestras fuerzas armadas consumen 87 % en personal, liberando un exiguo 8,3 % para entrenamiento y alistamiento. Solo el FONDEF produce algún alivio en las perspectivas de reequipamiento. Esto implica que no solo se debilita nuestra capacidad de acción disuasiva o efectiva, sino que se degrada el capital humano –lo máspreciado en nuestras FF. AA.– por falta de adiestramiento, baja veteranía operacional y finalmente, desaliento profesional, que coadyuva a la pérdida de personal por solicitudes del pase a retiro anticipado en las FF. AA. (en el año 2022 pidieron el retiro 70 oficiales de la Armada).

Parte del problema es también la asignación del presupuesto dentro de la propia jurisdicción 45-Defensa. En 2022, los Organismos no militares que dependen directamente del Ministerio de Defensa –y que además casi no proveen empleo militar–,<sup>47</sup> ejecutaron/devengaron el 34,5 % del total, superando al Ejército Argentino (31,8 %), la Armada (16,5 %), la Fuerza Aérea (13,9 %); el Ministerio de Defensa (2,6 %) y el Estado Mayor Conjunto (0,7 %). Llegamos a la absurda situación donde Fuerzas Armadas disminuidas conviven con una estructura costosísima, creada originalmente para asistir las. Esto se refleja en la disponibilidad actual de presupuesto para adiestramiento de la flota de solo 60 días de navegación en 2023 (comparado con 450 días disponibles hace una década), salidas al terreno de Ejército por 3 días y 10 en guarnición (en contraste con un promedio de 60 días en la década) y una disminución en la actividad aérea que se refleja en las horas de vuelo disponibles, menores en un 50% con relación a 2013.

Hay un dato que expresa concluyentemente el estado de las finanzas militares: los cuarteles no tienen suficiente comida para asegurar tres raciones diarias (desayuno, almuerzo y cena) para un porcentaje significativo de su personal, sólo garantizando alimentación para servicios esenciales y en los mejores casos, de destinos con actividades caracterizadas. La mayoría de las unidades divide la jornada laboral en dos mitades y el personal se marcha a realizar la principal comida a su domicilio particular.

Hay que avanzar en la reestructuración del Estado, que recuperará funciones y presupuesto para la Jurisdicción 45-Defensa (incluida la depuración y reorganización del presupuesto asignado) mientras se solicitará asistencia del Tesoro, inicialmente solo para el rubro Personal Militar y Entrenamiento y Alistamiento, mientras se sostiene el FONDEF para equipamiento. Se deberá reducir la burocracia del ministerio de defensa y el gasto en los organismos dependientes. Tanto por su efecto presupuestario concreto como por su valor

---

<sup>47</sup>. Ver \*: IAF/FADeA/FFMM/TANDANOR/IOSFA/UNDEF/Inst.Geo.Nac./Sist.Meteorol. N./COVIARA.



ejemplificador. Se deberá modernizar la Ley de Personal militar evitando el constante despilfarro de capital humano y optimizando fondos de esa partida, que deberán redundar en aumento de haberes.

#### b- Problemas pendientes y propuestas

##### Relacionados con la seguridad de la Nación

El sistema de Inteligencia militar deberá realizar actividades de contraespionaje, contrasabotaje y contrainformación en protección del sistema de Defensa, para lo que se removerán las limitaciones que hoy impiden desarrollarlas. Por ser tareas de distinta naturaleza que las "Medidas de Seguridad de Contrainformación" habilitadas en el vigente Art. 16 de la Res. MD 381/2006, la legislación reemplazante será específica y detallada en la custodia de las garantías constitucionales.

La República Argentina es la única entre las potencias medianas cuyas FF. AA. están impedidas de hacer contrainformación y, por ende, imposibilitadas de emplear esas capacidades para proteger sus sistemas. Independientemente de las circunstancias particulares que motivaron esa resolución, hoy es inobjetable su necesidad y pertinencia atento a los riesgos a que está expuesta la Defensa Nacional.

Adicionalmente, la anunciada reforma de la Ley de Inteligencia, la desactivación de hecho del Sistema de Inteligencia nacional encabezado por la AFI y la naturaleza de última ratio de la Defensa, hacen urgente que las FF. AA. asuman su responsabilidad en el ámbito específico de la salvaguarda de datos y conocimientos sensibles de la acción adversa de actores que amenazan el interés nacional actuando sobre sus sistemas y capacidades.

En relación a las infraestructuras críticas, se promoverá una normativa que determine el rol de la Defensa Nacional en temas hasta ahora dispersos pero susceptibles de tratamiento sistemático y coherente, tanto de las Infraestructuras Críticas (RESOL-2019-1523-APN-SGM#JGM 2, Anexo 1) como de los Objetivos Estratégicos (OE Art. 33 Ley 23.554) y de los Objetivos de Valor Estratégicos (OVE, DPDN 2021). Para ello se realizará un registro de infraestructuras críticas en el país y se discriminará cuáles son de interés para la Defensa Nacional. Allí también asumirán roles las FF. AA. (sin realizar tareas específicamente policiales) liberando recursos de las FF. SS. para que se enfoquen en la lucha contra el crimen.

Específicamente sobre los Objetivos de Valor Estratégico, se procurará –dentro del marco constitucional federal– la participación del Ministerio de Defensa en la autorización de proyectos de potencias extranjeras, de cualquier naturaleza, que impacten en el plano estratégico nacional. Calificarán así los que puedan ser motivo de interés de alguna nación extranjera, tanto para su eventual ataque como para su defensa en territorio argentino.

La ciberdefensa continuará desarrollándose en el instrumento militar con renovado impulso, tal como exige la dimensión ciber, donde reina la “zona gris del conflicto”. Para ello se concebirá una doctrina que discrimine claramente los ámbitos de la ciberdefensa y la ciberseguridad.

Reforzar la actividad militar en Zonas de Seguridad de Fronteras, y en eventuales Zonas de Seguridad del Interior a designar como tales, cumpliendo las responsabilidades específicas

de las FF. AA. en la Vigilancia y Control de espacios soberanos para la Defensa Nacional.<sup>48</sup> La vigilancia que hoy practica el Comando Conjunto Aeroespacial proveyendo datos neutros a las FF. SS. mientras realizan el control aéreo para la Defensa se debería ampliar en alcance y medios empleados, desde la observación satelital, observación por drones, sistemas embarcados en medios aéreos, radares terrestres, medios de apoyo electrónicos y hasta patrullas de control militar (no policial) en las regiones que determine el planeamiento. Se revisará la integración de la Comisión Nacional de Fronteras (Dec 68/2017) dotándola de mayor presencia militar.

#### Relacionados con el Instrumento Militar

Se continuará fortaleciendo el accionar coordinado de elementos con especificidades diferentes como función, pero atendiendo a que no derive en la absorción, por el Estado Mayor Conjunto (EMCO), de funciones que deben ser cumplidas en el marco de las competencias de administración y gobierno de las Fuerzas.

La Ley 27.645 de 2021 de autorización de entrada de tropas y salida de fuerzas deslizó un error, reiterado en el mensaje de la ley similar del siguiente año, que nos debe alertar sobre el crecimiento por momentos invasivo y confuso del accionar coordinado. Se planteó que la ejercitación combinada “permite robustecer el adiestramiento y entrenamiento del personal de las tres fuerzas armadas y del Estado Mayor Conjunto (EMCO)” tratando al personal destinado en el EMCO como no pertenecientes a sus respectivas fuerzas sino a una entidad distinta, casi una “cuarta” fuerza fantasma: el EMCO. Para evitar confusiones: nuestro país tiene TRES y solo TRES Fuerzas Armadas. El Ejército Argentino, la Armada de

---

<sup>48</sup>. Art 19 Ley de Ministerios, punto 8.

la República Argentina y la Fuerza Aérea Argentina. El desarrollo del EMCO no se solapará con las misiones y funciones asignadas a las FF. AA.

Se modificará la composición del Consejo General de Guerra (art. 34 de la Ley 26.394) estableciendo que el personal militar que la integre esté en condición de retiro (dos miembros por cada Fuerza), más un auditor en condición de retiro de cada fuerza. En todos los casos, el personal aludido tendrá un mínimo de cinco años de retiro.

El Consejo General de Guerra se establecerá como órgano permanente, como parte de la revisión integral del Sistema de Administración de Justicia Militar (Ley N° 26.394 de 2008).

La conformación del Consejo General de Guerra que investigó la responsabilidad de oficiales de la Armada en el hundimiento del submarino ARA San Juan no contaba con ningún oficial de la fuerza a la que estos pertenecían –resultado no deseado de la aplicación de la normativa vigente–. Esta circunstancia dio pie a controversias que terminaron afectando la legitimidad del fallo. Resulta necesario, entonces, asegurar la presencia de oficiales de la misma Fuerza que el personal bajo investigación, para lo que proponemos un formato inspirado, en gran parte, en la “comisión Rattenbach”. Además, convocando a personal retirado, se acude a su conocimiento y experiencia irremplazables, mientras se evita someter a desgaste a la conducción vigente en actividad.

Se incorporarán mayores opciones a las contempladas en la reforma a la Ley 19.101 de Personal Militar bajo actual tratamiento, que permitan extender hasta los 65 años el retiro obligatorio del personal sobrepasado que desee permanecer en servicio, evitando el derroche de capital humano existente y produciendo mayor eficiencia en el gasto en personal. Se instrumentará el sobrepaso a través de la creación de un nuevo agrupamiento o escalafón

Se sancionará una Ley de Reservas de las FF. AA. que no solo contemple con mayor precisión las reservas incorporadas, sino que asegure una reserva de personal altamente capacitado, que normalmente se desempeña en la actividad civil con sueldos muy superiores a los que puede pagar el Estado (especialistas en cibernética, Inteligencia Artificial, etcétera) a los que pueda acudir las FF. AA. de acuerdo con las necesidades de la Nación.

Relacionados con actividades no militares dependientes del Ministerio de Defensa

Se establecerá un criterio rector sobre el área de Producción para la Defensa, distinguiendo la producción de insumos básicos de bienes y servicios que dan sustentabilidad al abastecimiento y mantenimiento de las operaciones militares (pólvora, explosivos, munición, talleres) de la producción de bienes finales (aviones, buques, vehículos). A los primeros se les exigirá eficiencia, pero no necesariamente precios de mercado, pues producen bienes intangibles, como lo es la autonomía operacional del instrumento militar.

Pero sobre la producción de bienes, se tendrá en cuenta que las FF. AA. no están para apoyar la industria de la defensa sino al revés. A los bienes de uso durable se les exigirá calidad y precio de mercado, comparables a otras ofertas a las que pueda acceder nuestro país, de modo de asegurar la mejor provisión de sistemas de armas para nuestras fuerzas. Solo se harán excepciones en los productos que incorporen alta tecnología, donde el Estado no renunciará a actuar como emprendedor en las fases de I+D, pero promoviendo formas asociativas con el sector privado y binacionales para la fase productiva.<sup>49</sup>

c- Principales acciones para el primer año de gobierno

---

<sup>49</sup>. Ver <https://www.ambito.com/planta-estatal-entrega-al-ejercito-un-nuevo-helicoptero-modernizado-n5681659>  
Observar dos actividades con rendimiento desigual en la misma planta: modernización de helicópteros Bell Augusta AB206 y proyecto vIA-100 Malvina.

1. FF. AA. y seguridad: Se adecuará el marco normativo para dar lugar a las políticas propuestas en este Programa, tanto a través de la nueva Ley de Ministerios como de normas de menor rango que puedan dictarse en forma urgente.
2. Jefaturas de las FF. AA.: Se considerará la designación de oficiales de la mayor antigüedad posible en las distintas Jefaturas de Estado Mayor, para evitar el derroche de personal superior obligado a pasar a retiro, como es habitual en cada cambio de gobierno, solo procurando la mayor institucionalización posible y evitando cualquier interferencia política partidaria.
3. Recomposición salarial: Paralelamente a los requerimientos al Tesoro, se hará un relevamiento del personal contratado sin calificación y de la burocracia excedente del Ministerio de Defensa, con la finalidad de redireccionar estos recursos para haberes militares-Partida 1.
4. Ciclo de planeamiento: Se respetará lo prescrito en el ciclo de planeamiento del cuarto año de la Directiva de Política de Defensa DPDN 2021 y se harán las interconsultas y estudios para dictar la DPDN 2024.
5. Auditorías: Se auditarán todos los programas en curso en la Jurisdicción 45/Defensa para sostener y profundizar especialmente aquellos que estén en concordancia con la nueva DPDN 2024.
6. Obra social IOSFA: Se dará especial atención al mejoramiento de las prestaciones y la cobertura en todo el territorio nacional del Instituto Obra Social de las FF. AA., asegurando la mayor excelencia en su gestión. Recurriremos a convenios con el Ministerio de Salud y a compensaciones con otras jurisdicciones nacionales y provinciales.

#### d- Consideración final

Se abrirá un debate amplio e informado sobre la Ley de Defensa Nacional, cuya sanción devendrá sólo una vez alcanzados los amplios consensos necesarios que requiere una Política de Estado. No podemos desoír las voces que, con distintos criterios, pero con igual autoridad, plantean la necesidad de abrir el debate sobre la Ley 23.554 de Defensa Nacional, receptando las novedosas características de los actores y de los conflictos acaecidos desde su sanción en 1988. Las categorías Interior/Exterior han perdido sentido frente a la militarización del espacio ulterior y del ciberespacio, de difícil o imposible atribución.

Igualmente, las FF. AA. estatales batallan en plano de igualdad con combatientes paraestatales contratistas, mercenarios o terroristas de la magnitud de ISIS, tanto en guerras convencionales como híbridas, o enfrentan agresiones cinéticas y no cinéticas todavía no reguladas con consentimiento internacional. Debemos renovar un consenso que contemple la Defensa Nacional como protección de los intereses vitales de la Nación Argentina, organizando sus FF. AA. para el ejercicio de su legítima defensa según la magnitud y efecto de la agresión, independiente de su naturaleza y origen.

## 15- Seguridad

### **La seguridad es indispensable para una sociedad libre**

Existen dos grandes aspectos que atraviesan la política de seguridad. Uno de ellos tiene que ver con la dificultad que existe en encontrar un equilibrio entre una legítima demanda

social por mayor seguridad; y el temor a que la respuesta del Estado devenga en restricciones a la libertad mediante abusos de la fuerza pública, o la utilización del miedo para imponer limitación a los derechos. En este sentido, velamos por una seguridad efectiva que garantice la protección de la vida y los bienes, y a la vez que custodie la libertad y los derechos ciudadanos.

Para ello, concebimos la seguridad como una política pública cuyo principales responsables son los Estados nacional y provinciales, con la efectiva implicación de los gobiernos locales, y la participación de la ciudadanía, y con clara decisión política, sin titubeos ni especulaciones.

La seguridad ciudadana, responsabilidad exclusiva de los Gobiernos Provinciales, se aboca a los delitos ordinarios dentro de su jurisdicción mediante la conducción política de las fuerzas policiales y penitenciarias, procurando, a su vez, el efectivo funcionamiento e independencia del Poder Judicial. Para ello es imprescindible el involucramiento de los gobiernos locales, no solo en la ejecución de planes y proyectos que identifiquen y resuelvan los factores de riesgo que generan inseguridad, sino también interviniendo el diseño y cuidado urbano, procurando entornos seguros para sus vecinos, a través de fuertes estrategias de prevención situacional, social y comunitaria.

El crimen organizado / narcotráfico es responsabilidad del gobierno nacional, y es a este a quien las provincias han delegado la procuración penal, al igual que el resto de los delitos federales. Por tratarse, en la mayoría de las veces, de organizaciones criminales transnacionales, quien tiene la capacidad y recursos para ejercer la persecución penal es el Estado Nacional. En este sentido, no solo se trata de asistir con mayor número de efectivos policiales - lo que es una condición necesaria para la pacificación de una determinada localidad, y sin la cual es imposible la ejecución de cualquier política pública -, sino que



también tiene responsabilidad de garantizar el pleno funcionamiento de la Justicia Federal, la aplicación efectiva de las normas nacionales y convenios internacionales contra la corrupción y lavado de activos financieros, y ordenar la participación activa de distintas agencias y organismos del Estado que tienen la capacidad de evitar que las organizaciones criminales se apoderan del Estado, como son Inteligencia Criminal, Unidad de Información Financiera (UIF), Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Oficina Anticorrupción (OA), Ministerio Público Fiscal (MPF), entre otros. Para evitar el agravamiento de la situación se requiere de voluntad política, la que se materializa en decisiones que no importan sobre quien pueda recaer el peso de la ley.

La participación de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interior es una expresión más del populismo, el que intenta, otra vez, ofrecer soluciones simples y superficiales a problemas complejos. Las Fuerzas Armadas son muy importantes, y la actual normativa les reserva una importante e imprescindible misión de apoyo para tareas de seguridad, incluyendo la colaboración en la vigilancia de fronteras. Desvirtuar sus funciones, involucrarlas en tareas para las cuales no cuentan ni con la formación ni equipamiento adecuado, solo traería mayores niveles de violencia, como ya lo han experimentado los países que siguieron ese camino.

El marco normativo que regula la política criminal debe ser modificado y adecuado a la actual criminalidad. No obstante, el existente no es obstáculo para coordinar entre la nación y las provincias acciones efectivas que contemplen la multiplicidad de fenómenos que presenta la problemática. La falta de coordinación entre “nación - provincias” y “provincia - provincias” no ha sido una deficiencia de la ley, sino una lógica preponderante en el Consejo de Seguridad Interior, mediante la cual se ha pretendido ejercer una relación

de predominio nacional sobre las provincias basada en una supuesta superioridad, sin atender ni entender las necesidades locales.

Las cárceles, provinciales y federales, tal como nos lo dice nuestra Constitución Nacional, deben ser “sanas y limpias”, y seguras. Para los que están dentro de ellas y para los que están afuera. La sobrepoblación, el hacinamiento y la degradación no ayudan, y solo empeoran la tarea de resocialización que deben cumplir, la que es muy importante porque las personas encerradas en ellas en algún momento recuperan la libertad y conviven nuevamente con nosotros. Para la seguridad de los que están afuera, la de los ciudadanos comunes, es por ello inadmisibles que desde su interior se organicen y dirijan toda clase de delitos. El trato inhumano no es, ni debe ser una opción. El gobierno actual, y el gobierno de muchas provincias, por acción u omisión abandonaron el control de las cárceles. Y desde allí opera el narcotráfico y el crimen organizado. Los próximos gobiernos deben reasumir sus responsabilidades sobre las cárceles y utilizar toda la inteligencia y la tecnología disponible para impedir la organización de operaciones delictivas desde su interior.

a- Principales problemas a enfrentar.

- Seguridad: La protección de la vida humana debe ser el centro de toda política de seguridad. Las acciones de gobierno deben orientarse hacia la prevención del delito y el resguardo a la libertad y los derechos humanos. Para ello se requiere un abordaje integral e intervenciones territoriales basadas en la gestión del conocimiento. Es requisito para ello la búsqueda de nuevos consensos políticos, y la coordinación operativa de todas las fuerzas de seguridad y policiales nacionales y provinciales, en el marco de un fortalecido consejo de seguridad interior.

- Crimen Organizado - Narcotráfico: La problemática del narcotráfico requiere una estrategia integral sostenida en una fuerte voluntad política que vaya más allá de la mera policialización o militarización propuesta desde sectores que hacen populismo con un tema extremadamente complejo. El crimen organizado tiene conexiones y ramificaciones nacionales e internacionales, y participa de una amplia variedad de crímenes conexos con los que comparte, como delito transversal a todos ellos, el lavado de dinero. El policiamiento puede servir solo como un primer paso de pacificación en zonas de alta violencia, pero no servirá como solución definitiva ni podrá ser sostenido en el tiempo. La persecución penal contra el crimen organizado, especialmente el narcotráfico, requiere de la acción conjunta de diferentes organismos del Estado (Ministerio de Seguridad, AFI, AFIP, PROCELAC, PROCUNAR, entre otras) que permita la identificación los flujos financieros ilegales, y el imprescindible intercambio de información con otros países, para lo cual se requiere ante todo recuperar la confianza internacional hoy perdida.
- Seguridad y gobiernos locales: por su cercanía con la ciudadanía, son los gobiernos locales los primeros en recibir las demandas por mayor seguridad, situación que ha ido tomando fuerza a medida que los municipios han ganado autonomía y expandido sus funciones en áreas que fueran ajenas en otras épocas. Con el fin de dar algunas respuestas, los gobiernos locales han ido implementando distintas acciones que van desde la instalación de cámaras y alarmas comunitarias hasta la formación de "policías municipales". Es preciso llamar la atención sobre este punto ya que los municipios no tienen ni las capacidades económicas ni administrativas

para sostener en el tiempo estos sistemas, aunque mucho pueden hacer en generar “entornos seguros” y programas de prevención.

- **Sistemas penitenciarios:** Los sistemas penitenciarios no pueden seguir siendo un depósito transitorio de humanidades que entran y salen en forma residente. La cárcel como instrumento de disuasión general y/o especial no ha cumplido con ese fin y solo ha contribuido al colapso del sistema penitenciario y el consecuente hacinamiento haciendo esto que el actual estado tampoco está sirviendo para cumplir su objetivo de resocializar y rehabilitar a la persona privada de libertad. La situación merece un profundo debate, despojado tanto de posiciones populistas que proclaman mayor encarcelamiento en un sistema ya colapsado y con escasas posibilidades de expansión física, como así también, sostener posiciones abolicionistas alejadas de la realidad que vive a diario la ciudadanía. Las cárceles deben recuperar su rol de seguridad a través de un verdadero y profesional trabajo de resocialización que garantice que toda persona que recupera la libertad no constituya un potencial peligro para el resto de los habitantes.
- **Marco normativo de seguridad:** El marco normativo del Sistema de seguridad y las leyes que regulan a las fuerzas de seguridad y policiales de la nación provienen, en su mayoría, de mediados del siglo XX. Su actualización es un mandato imperativo que debiera permitir adecuarlo a las nuevas exigencias que la expansión del crimen nos exige. No obstante, estas normas no se imponen, se acuerdan si se quiere dar previsibilidad y certeza a la totalidad del sistema; para lo cual es menester recuperar el diálogo y el consenso que antaño permitieron el dictado de las actuales leyes de Defensa, Seguridad e Inteligencia

En seguridad la situación actual es mala y el responsable es el gobierno

Desde mediados de la década de los 90' la preocupación por los problemas derivados de la inseguridad fue aumentando hasta posicionarse dentro de las tres principales preocupaciones de la ciudadanía. Al ser responsabilidad primaria de las provincias como poder no delegado a la nación ésta se ha desentendido de la materia, malogrando así lo que la ley de seguridad interior define como "sistema de seguridad interior". Como consecuencia de esto, nuestro país cuenta con un sistema fragmentado, en donde la planificación y coordinación de lo que llamamos "esfuerzo nacional de policía" en la práctica no existe.

Si bien desde la Unión Cívica Radical hace tiempo que venimos reclamando la necesaria modificación a la ley 24.059 de Seguridad Interior, esta no es un obstáculo para llevar adelante una adecuada coordinación cuando existe voluntad política. La ausencia de ejes centralizadores que definan una única política de seguridad en la totalidad del territorio ha constituido una debilidad que ha sido aprovechada por la delincuencia y grupos violentos.

El Consejo de Seguridad Interior ha sido menospreciado como instrumento de coordinación de políticas. El hecho de que en los últimos dos años solo se reuniera en dos ocasiones para tratar temas que, por su especificidad temática, sólo corresponden e interesa al ámbito Nacional, da cuenta del desinterés por un tema socialmente sensible de parte del gobierno nacional.

Crimen Organizado - Narcotráfico

En los últimos años se ha agravado la situación de violencia generada por las cada vez más poderosas organizaciones criminales transnacionales que se radican en Argentina en el marco de una cada vez mayor impunidad que facilita su expansión. En el 2019 el 83% de

las incautaciones de cocaína realizadas a nivel mundial fueron en América, la mayor parte en América del Sur lo que indica un fuerte aumento en la producción, y permite estimar que la producción global de esta droga se ha duplicado desde 2014 alcanzando en el 2019 1.784 toneladas. Si bien la superficie cultivada de Colombia ha disminuido, esta disminución ha sido reemplazada por una mayor producción en Perú y Bolivia cuyo destino se ha reorientado a Europa y África.

Las rutas aéreas y marítimas para el tráfico de drogas se han convertido en las alternativas preferidas para eludir las restricciones a los viajes por tierra. Además, el sistema fluvial Paraguay-Paraná, formado por 3.400 km ininterrumpidos de ríos que conectan la Argentina, Bolivia, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay con el océano Atlántico se ha consolidado como puerta de salida de la cocaína fabricada en Bolivia y el Perú a los mercados internacionales de cocaína a través de puertos del Brasil, Paraguay y Argentina.

Por otra parte, el informe mundial de drogas 2021 elaborado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) da cuenta de que el consumo de cocaína en la Argentina se habría duplicado durante el período 2010–2017. El mismo organismo internacional informa sobre el consumo de nuevas drogas sintéticas y sustancias psicoactivas, entre 2015 y 2019, las mayores cantidades de éxtasis se incautaron en el Brasil, seguido de la Argentina y Chile. Las drogas del tipo éxtasis se producen principalmente en Europa y llegan a la región a través de los servicios postales. En cuanto a la ketamina incautada en América Latina y el Caribe pasó de 60 kg en 2015 a 319 kg en 2019; las mayores cantidades anuales fueron comunicadas por la Argentina y Chile, lo que hace presumir un aumento sostenido del consumo de estas drogas.

De acuerdo con los datos informados por los organismos internacionales, el tráfico de drogas es recíproco y constituye una de las actividades más lucrativas de los grupos

delictivos organizados. No solo tiene consecuencias perjudiciales para la salud de los consumidores de drogas, sino que también alimenta la violencia, la inseguridad, la inestabilidad y la corrupción en los países en los que se cultivan, producen, fabrican, transportan, distribuyen y consumen drogas.

La Argentina ha centrado su estrategia especialmente en reducir la oferta, pero, sin embargo, poco se ha hecho para reducir la demanda a través de políticas integrales que incluyan la participación del sector público y privado de la sociedad civil, que no signifiquen criminalizar al consumidor.

Las recomendaciones que realiza la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes hacen hincapié en la detección de los flujos financieros ilícitos relacionados con el tráfico de drogas, a los que identifican como una amenaza al desarrollo político, económico y social, dedicándole un párrafo especial a la corrupción “sobre todo la que se basa en el soborno y el desvío de recursos legítimos, es un factor que propicia los flujos financieros ilícitos relacionados con el tráfico de drogas y la economía ilícita en general, y es también un producto de ellos. Los grupos delictivos organizados aprovechan la corrupción para promover y alcanzar sus objetivos”.

Es por ello por lo que la forma más eficiente de luchar contra las organizaciones criminales es a través de la identificación de los flujos financieros ilícitos, los que constituyen un elemento propiciador fundamental del tráfico de drogas, del que los grupos delictivos organizados obtienen riqueza y poder con el que socavan el estado de derecho y la democracia.

Seguridad y gobiernos locales

"Las imprescindibles tareas de prevención que realizan los gobiernos locales deben ser integradas a un nuevo paradigma de seguridad ciudadana. La falta de coordinación, que debería ejercer el gobierno nacional, está provocando la creación de "fuerzas policiales", no profesionales, con escasa capacitación y sin un adecuado marco normativo, que de expandirse terminarán siendo un elemento más de inseguridad. Reconocemos la voluntad y preocupación de jefes de gobiernos locales en la materia que, ante la ausencia de una respuesta provincial, toman la iniciativa sin los recursos y las capacidades necesarias.

No obstante creemos que existe una amplia gama de acciones de prevención primaria y secundaria focalizadas en la población en general o sectores vulnerables que harían una gran contribución por fuera del sistema penal o punitivo, mucho más aún con los sectores de la población que objetivamente se encuentran en riesgo de caer en la comisión de delitos. Estas tareas de fundamento social deben ser complementadas con estrategias basadas en la prevención situacional, social y ambiental, a efectos de disuasión y la buena gobernanza.

#### Situación penitenciaria

La actual situación penitenciaria se encuentra atravesando una fuerte crisis. Existe actualmente una sobrepoblación a nivel nacional que supera el 15% de la capacidad del sistema. Esta mayor sobrepoblación se presenta en el Sistema Penitenciario de las Provincias, que de acuerdo con los últimos datos publicados alcanza el 17%, por lo que estamos llegando a un hacinamiento crítico. Esta situación se da en un marco de aumento del delito, la aplicación de una política criminal de mayor punibilidad, y falta de inversión en infraestructura carcelaria. En relación con la infraestructura carcelaria federal, inexplicablemente se experimenta una disminución de la capacidad de alojamiento en los



últimos tres años. El cuadro actual se agrava por un notorio aumento de la corrupción dentro de los sistemas penitenciarios que han permitido a los internos gozar de ciertos beneficios que, a su vez, son utilizados para la comisión de nuevos delitos desde adentro de los establecimientos carcelarios.

Lo que sucede en las cárceles latinoamericanas, en donde muchas de ellas se encuentran bajo el dominio de las más peligrosas organizaciones criminales (Primeiro Comando da Capital –PCC- o Comando Vermelho –CV-) debería ser una alerta roja en nuestro sistema penitenciario, más teniendo en cuenta los hechos criminales dirigidos desde adentro por los propios internos del sistema.

Marco normativo y Sistema policial argentino.

El Sistema policial argentino cuenta con veinticuatro fuerzas policiales provinciales y cuatro fuerzas nacionales. A pesar de que la ley de Seguridad Interior proclama la coordinación entre todas ellas, el sistema sigue funcionando en forma fragmentada sin elementos de coordinación.

No existen ejes centralizadores ni sistemas informáticos que permitan un mayor flujo de comunicación y colaboración entre las diferentes fuerzas. Cada una de las provincias ha adquirido equipamiento TIC que en muchos casos resultan ser incompatibles con los de otras jurisdicciones. Se han establecidos sistemas de formación y doctrina disímiles, y han adoptado para sí estructuras organizativas muy diferentes una de otras.

b- Propuestas para que la seguridad sea integral, conjunta y de Estado

Desde hace ya mucho tiempo, lo que se hace en materia de seguridad no alcanza. Debemos reformular el concepto, la estrategia y el norte de la política que debe ser de

Estado. Repensar y transformar de base las políticas de seguridad impone valentía, liderazgo y compromiso, sustentados en solidez técnica y profesionalismo.

Preceptos básicos que tendrá nuestra propuesta política en seguridad:

- a. Real compromiso y liderazgo político e institucional para el combate de la violencia y el delito.
- b. Seguridad ciudadana como política de estado.
- c. Reconocimiento y puesta en valor del rol de los gobiernos locales en materia de seguridad.
- d. Implementación de nueva gobernanza en la gestión de políticas públicas de seguridad ciudadana
- e. Mayor capacidad de prevención, investigación y respuesta frente al delito organizado. Incrementar significativamente la articulación y fortaleza del sistema de justicia, servicio penitenciario y demás instituciones auxiliares y de apoyo.

La seguridad como una de las prioridades del próximo gobierno

El mayor desafío que enfrentará un futuro gobierno será conciliar a través de decisiones políticas las acciones e intervenciones que trasuntan una convivencia entre seguridad y libertad, entre orden público y garantía del goce de los derechos por la ciudadanía y las instituciones derivadas del sistema representativo, republicano y federal.

Consejo de Seguridad Interior

- a. Iniciar un proceso de creación de un “sistema único de registro criminal” compartido por la Nación y las Provincias. El mismo deberá integrar

información policial, judicial y penitenciaria de todo el país. Por capacidad técnica y económica, es la nación la que debe promover esta iniciativa.

- b. Acordar con las Provincias, y en el ámbito del Consejo de Seguridad Interior un programa financiado por la nación, y ejecutado en forma conjunta y multiagencial por los distintos gobiernos provinciales y municipales. El mismo debe contemplar diferentes proyectos que profundicen en acciones de prevención social primaria y secundaria. Estos programas deberán contener un componente de rendición de cuenta, no solo sobre los recursos, sino también el impacto alcanzado en cada uno de ellos.
- c. Promover la participación ciudadana a través de un programa de formación ciudadana en materia de seguridad. La nación deberá financiar la capacitación de los capacitadores provinciales. Una vez finalizada la primera etapa, la provincia se compromete a ejecutar la capacitación a los actores vecinales y comunitarios interesados.
- d. Acordar entre la totalidad de las provincias y la nación un protocolo de actuación en materia de orden público, que tenga como objetivo general la coordinación en la actuación conjunta, si un determinado hecho así lo requiere.
- e. A requerimiento de los gobernadores que así lo estimen necesario, y en aquellos casos de gravedad institucional o elevada violencia, constituir el Comité de crisis tal como prevé la ley de Seguridad Interior.
- f. Formar en inteligencia criminal a personal de las policías provinciales, y conformar centros de fusión que permitan compartir información.

## Servicio Penitenciario Federal

- a. Garantizar la eliminación de todo tipo de comunicación telefónica (o similar) a la que hoy tienen acceso las personas privadas de la libertad, con el claro objetivo de garantizar que no se puedan organizar y dirigir delitos desde las cárceles. Utilizar toda la tecnología de frontera disponible para tales fines.
- b. Iniciar la construcción de cárceles de máxima seguridad para alojar en ellas a personas que, por sus vínculos con el crimen organizado, puedan constituir un riesgo para el resto de la sociedad.
- c. Revisar los mecanismos de tratamiento existentes a los efectos de garantizar que solo salgan con beneficio de las cárceles las personas cuyos exámenes garanticen que no constituyen inseguridad para el resto de los ciudadanos.
- d. Incorporar como función preventiva la inteligencia en el Servicio penitenciario, la cual se fundamenta en la necesidad de reducir la conexiones intra/extra muros, como así también la connivencia de funcionarios de las distintas agencias del sistema de justicia penal y de funcionarios políticos.

## Crimen Organizado y narcotráfico.

- a. Destinar una fuerza operativa conformada por las Fuerzas Federales para pacificar las zonas afectadas por la violencia generada por el narcotráfico.
- b. Actualización de la normativa de Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo para optimizar la UIF y alinearse a los estándares y mejores prácticas del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

- c. Impulsar la herramienta de extinción de dominio para hacer frente al Lavado de Activos y el Crimen Organizado. Impulsar la normativa a través del Congreso Nacional. (Hoy se encuentra vigente el DNU 62/2019 del anterior gobierno).
- d. Apoyar con financiación y asistencia técnica todas las iniciativas provinciales tendientes a adecuar sus normas a los estándares de transparencia y lucha contra la corrupción y lavado de activos financieros.

#### Ciberseguridad

- a. Formulación de una doctrina Nacional de ciberdefensa y ciberseguridad materializada en una legislación aún pendiente sobre la temática, y que permita una clara asignación de responsabilidades de Ciberprotección de la infraestructura crítica de Argentina.
- b. Formación de Recursos Humanos en ciberseguridad en los niveles de gerenciamiento, técnico profesional, de ciber operadores y también de ciberusuarios.

#### 5- Identificación de los principales obstáculos que se podrían presentar

- a. El aumento del narcotráfico visto en estos años pudo haber provocado un aumento de la corrupción en las fuerzas policiales, tanto provinciales como nacionales. Habrá que establecer rígidos mecanismos de control y rendición de cuentas externos a las fuerzas.
- b. El aumento del tráfico de armas experimentado en la región en los últimos años puede desencadenar en un aumento de los homicidios.
- c. El endurecimiento de las condiciones carcelarias a los jefes de las organizaciones criminales, sumado a la ya sobrepoblación existente, puede ocasionar conflictos violentos en el Sistema Penitenciario.

# 16- Salud

## a- Introducción

La pandemia de Covid-19 visibilizó y agravó las enormes disparidades sanitarias en nuestro país. La protección de la salud pública ha escalado en la agenda gubernamental y en la agenda social como nunca antes. La sociedad comprendió las razones por las que la salud es un bien público y un derecho.

El gobierno del Frente de Todos demostró una enorme ineptitud e incompetencia reflejada en la gestión de la pandemia -la que fue advertida por la Fundación Alem en varios documentos técnicos-. Y una absoluta soberbia y falta de empatía para el manejo de los problemas estructurales y contingentes que afectan a nuestro sistema de salud.

En un contexto socio económico tan difícil, es necesario describir y abordar las características de nuestro sistema de salud con luces y sombras. Pero también es necesario profundizar los procesos de reforma que se deben llevar a cabo, para avanzar hacia un mejor sistema de salud.

Cualquier reforma se enfrenta a muchos desafíos que no sólo implican procesos relacionados con el reconocimiento de los problemas, la generación de propuestas, sus alternativas y las interacciones políticas, sino también el conocimiento sobre quiénes son los actores y cuál es su posicionamiento, influencia y poder.

El documento que se presenta a continuación tiene por objetivo presentar los principales lineamientos estratégicos a ser implementados en el sector salud, como contribución de la

Fundación Alem a la elaboración de propuesta de un programa electoral para las elecciones nacionales de 2023.

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 las personas.

#### b- Ejes estratégicos y líneas prioritarias

Las líneas de acción fundamentales son las siguientes:

1. Es necesario avanzar en la articulación e integración del sistema de salud argentino fortaleciendo el protagonismo y el rol rector del Ministerio de Salud de la Nación (MSAL), a través del Consejo Federal de Salud (COFESA).
  - a) Argentina es un país que podría obtener mejores resultados en términos sanitarios. Gasta casi 10% del PBI en salud sin obtener los resultados que se esperarían de acuerdo a esta inversión, aún en comparación con países vecinos como Chile y Uruguay.
  - b) El sector salud en Argentina se encuentra segmentado en tres subsectores: i) el sistema público con un 35 % de población con cobertura pública exclusiva, ii) la seguridad social, en el que se encuentra el 60 % de la población, e incluye a las Obras Sociales Nacionales (OSN), las Obras Sociales Provinciales (OSP), las OS especiales (fuerzas armadas, justicia, congreso, entre otras) y el PAMI; iii) y el subsector privado. En cuanto a los seguros privados, aproximadamente cuatro

millones de afiliados (2/3 partes de su cartera), provienen de la desregulación de las OSN y algo más de dos millones tienen afiliación voluntaria (5 % de la población total del país).

- c) En este sentido, la cobertura del sector público, que es nominal y “aspiracional” (toda la población tiene derecho a recibir atención por parte de los efectores públicos sin límites explícitos), no resulta efectiva ni en oportunidad ni en calidad.
- d) En esta estructura segmentada, existe un importante gradiente social en el que los quintiles de menores ingresos presentan el mayor porcentaje de población con cobertura pública exclusiva. Esto significa que las personas de mayor vulnerabilidad acceden en su mayoría al subsector público, sin tener otra opción de cobertura.
- e) A su vez las superposiciones entre la población correspondiente a cada uno de los diferentes subsectores derivan en casos de subsidios cruzados entre ellos, lo que redundaría en ineficiencia e inequidad. Por ejemplo, la atención en el subsector público de personas con cobertura de obras sociales o prepagas, sin recupero de costos por parte del sub-sector público, impacta negativamente en el financiamiento de las provincias y municipios y consecuentemente en la atención de las personas con cobertura pública exclusiva, que son las más vulnerables.
- f) Muchas de las deficiencias del sistema de salud remiten a su segmentación y fragmentación en términos de financiamiento, organización y prestación de servicios sin adecuada coordinación por parte de la nación. Si bien la salud es responsabilidad de las provincias por mandato constitucional, el Estado nacional es el único actor que puede promover la distribución equitativa de los recursos y las acciones para que la probabilidad de enfermar o morir en nuestro país no dependa



del lugar de residencia, del tipo de trabajo, del nivel socio-económico o de la cobertura de salud de cada argentino.

## Propuesta

- I. Si bien por mandato constitucional, dada nuestra organización federal, las provincias 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 y coordinar adecuadamente esta relación.
- II. En el nivel público, se le debe dar al COFESA una mayor formalidad y capacidad de decisión, a partir de resoluciones que, aprobadas por este consejo, se publiquen posteriormente en el Boletín Oficial de la República Argentina (BORA) y que a su vez permitan viabilizar más fluidamente convenios o leyes que deban ser aprobadas por las respectivas legislaturas.
- III. Es necesario mejorar la capacidad técnica y la rendición de cuentas de la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS), organismo regulador del MSAL para las OSN, para integrar efectivamente el sector público a la seguridad social.
- IV. Definir la canasta de prestaciones y líneas de cuidado (del Programa Médico Obligatorio Universal), que deba ser garantizado por todos los agentes del sistema de salud, públicos, de la seguridad social y privados.
- V. Garantizar una inversión mínima en salud por persona con cobertura pública exclusiva, reflejada en los presupuestos provinciales, lo cual permitirá cerrar gradualmente la brecha de disparidades sanitarias.

- a) La situación de la cobertura de las Obras Sociales y prepagas es crítica y se está agravando. Más de 70 % de las casi trescientas Obras Sociales Nacionales (OSN) son inviables desde el punto de vista prestacional y financiero debido al alto grado de fragmentación del sistema. A esto hay que sumarle la crisis del PAMI, las obras sociales provinciales y las prepagas. Es necesario reformular el sistema de cobertura sanitaria en el país, consolidar las obras sociales para reducir la fragmentación y la selección de riesgos, y promover la coordinación y articulación de los tres subsectores para asegurar la sustentabilidad del sistema en el mediano y largo plazo.
- b) La débil gestión de muchas de las Obras Sociales, los ingresos desiguales basados en los salarios medios de las diferentes actividades, la inequitativa e ineficiente redistribución de los ingresos a través del Fondo Solidario de Redistribución (FSR), la falta de criterios explícitos para definir y actualizar el Programa Médico Obligatorio (PMO), el fondo de reembolso de prestaciones de alto costo (SUR) constituyen serios obstáculos para mejorar el desempeño de este sector.
- c) 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. El 70 % de las obras sociales tienen menos de 30.000 beneficiarios y el 80 % menos de 100.000, lo que impide que estas organizaciones tengan fondos de riesgo estables, por lo que presentan serios problemas de viabilidad tanto prestacional como financiera.
- d) Por otro lado, el PAMI presenta problemas estructurales para su sustentabilidad financiera relacionados con un esquema asegurador para adultos mayores, con una altísima prevalencia de enfermedades crónicas.

- e) En el caso de las Obras Sociales provinciales, existe una gran heterogeneidad entre ellas en relación a los paquetes prestacionales que brindan a sus beneficiarios, ya que no están obligadas a garantizar el PMO. No existe ningún tipo de articulación o integración efectiva con sector público provincial o municipal que atiende a la población de la provincia que no tiene cobertura formal, a pesar de que los fondos provienen del mismo erario provincial.
- f) En el sector de las empresas de medicina prepaga, estas se ven obligadas a aceptar todas las nuevas tecnologías cubiertas por el Programa Médico Obligatorio, a la vez que no pueden aumentar las cuotas de sus afiliados sin autorización del gobierno. Por otro lado, los prestadores privados, médicos y otros profesionales, clínicas y sanatorios privados, están estrangulados por los bajos aranceles y la falta de actualización de los mismos. Esta situación se agrava en el interior del país.
- g) Finalmente, los deficientes sistemas de información, la casi inexistente rendición de cuentas, la falta de transparencia, así como la amplia variabilidad en los beneficios proporcionados por las Obras Sociales como resultado de la desregulación, los arreglos con las empresas de medicina prepaga (EMP) y las prácticas de selección de riesgos, tornan más inequitativo el sistema, erosionando la solidaridad entre y dentro de las obras sociales.

Propuesta:

- I. 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 mejorar su capacidad de gestión, eficiencia y calidad.

- II. Promover la coordinación entre las coberturas públicas en cada provincia, con foco entre el subsector de cobertura pública exclusiva y la Obra Social Provincial, con el objeto de crear un pool de riesgo más amplio y estable, con un componente contributivo y un componente subsidiado.
- III. Rever las prestaciones a ser subsidiadas por las OOSS, excluyendo aquellas que no son de salud, como prestaciones sociales, transporte o educación, para las cuales deberán definirse otras fuentes de financiamiento.
- IV. 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, conveniadas con OSN pequeñas intermediarias que se quedan con entre 7 % y 15 % de los aportes. Esta situación erosiona la base de solidaridad y en muchos casos puede poner en riesgo la sustentabilidad de las OSN para cumplir con sus obligaciones.
- V. A su vez, es necesario reforzar la libre elección de las OSN incluyendo en este beneficio a las OS especiales y el PAMI sin barreras, decretos o regulaciones que impidan alcanzar este beneficio.
- VI. Es necesaria la 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. Este proceso debe acompañarse inicialmente del financiamiento per cápita que hoy recibe efectivamente el PAMI y no del monto per cápita –mucho menor– que este le transfiere actualmente a las OSN por los beneficiarios que permanecen en algunas OSN de origen. También será fundamental mejorar el acceso y calidad de las

prestaciones que brinda a los efectos de que la atención de las personas quede igualada al de cualquier otra OOSS.

VII. Es necesario 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.

2. La ampliación de la salud universal o cobertura universal de salud es la mejor herramienta para reducir la brecha de disparidades sanitarias:

- a) El sector público brinda una cobertura aspiracional, pero no garantiza un acceso efectivo, oportuno y de calidad a la atención sanitaria.
- b) Los servicios de salud, particularmente en el sector público, no dan cuenta de las principales causas de mortalidad, morbilidad y discapacidad en el país, representando 80 % de la carga, sobre todo en las enfermedades crónicas y los padecimientos de salud mental.
- c) Existen brechas significativas de gasto, desarrollo y capacidades entre las diferentes jurisdicciones y entre las distintas obras sociales, que se traducen en un acceso desigual a los servicios de salud con resultados inadmisibles: diferencias de mortalidad infantil de 2-3 veces, de mortalidad materna de 6-8 veces, de mortalidad por cáncer o por enfermedad cardiovascular de 5-7 veces, entre otras disparidades.

Propuesta:

- I. Para garantizar una cobertura efectiva, es necesario Implementar una estrategia de ampliación territorial orientada a la Atención Primaria organizando 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 geo-referenciadas.

- II. 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. A su vez, la transformación digital permitirá mejorar la calidad de las prestaciones sanitarias a través del cumplimiento de objetivos y metas explícitas objetivas, medibles y alcanzables.
- III. Promover el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud, lo cual requiere definir niveles de acreditación de cada institución de salud pública y privada, de acuerdo a su nivel de complejidad y capacidad resolutive para diferentes procedimientos y prácticas.
- IV. 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 niveles de complejidad.
- V. Definir líneas de cuidado prioritarias con foco en la prevención y control de enfermedades crónicas y problemas de salud mental, con foco en la prevención y tratamiento del consumo problemático de sustancias y otras adicciones.
- VI. 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.

3. La aceleración de la innovación tecnológica y el aumento incesante y exponencial de los medicamentos, en especial los de alto costo, explican más de 50 % del aumento de los costos sanitarios, amenazando la sustentabilidad del sistema de salud en el corto y mediano plazo, sin que existan aún marcos regulatorios claros para el precio y la cobertura de nuevos medicamentos y tecnologías.
- a) Los medicamentos representan entre el 25 % y 30 % del gasto en salud en nuestro país. Los medicamentos innovadores (alto precio) alcanzan el 20 % del costo de los medicamentos y están en fase acelerada de expansión.
  - b) Sólo se conoce el precio de venta al público (PVP) del medicamento, pero no se conoce el precio de salida del laboratorio (PSL) o los diferentes precios a lo largo de la cadena de valor (desde el laboratorio, pasando por la droguería, la distribuidora, la mandataria y la farmacia o el hospital, hasta que llega al consumidor final que es el paciente). Las obras sociales y las EMP cubren un porcentaje de los medicamentos y el resto lo paga el paciente o usuario. Este porcentaje se calcula sobre el PVP, no así el precio que efectivamente paga el asegurador, al que los laboratorios les ofrecen descuentos, por lo que quien termina sufriendo ese precio más alto, es por lo general el paciente.
  - c) La falta de un marco explícito, objetivo y transparente para la cobertura de nuevos medicamentos o tecnologías produce una asignación ineficiente de recursos otorgando subsidios a medicamentos o tecnologías sin beneficio, incluso perjudiciales, o impidiendo o demorando el acceso de pacientes a tratamientos útiles.

Propuesta:

- I. Definir una estrategia de regulación de precios de medicamentos y otras tecnologías con un foco particular en medicamentos innovadores.
  - II. Crear una Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias para regular las condiciones de cobertura de nuevos medicamentos y tecnologías.
  - III. Crear un Fondo Especial para la cobertura de medicamentos y otras tecnologías de alto costo/precio cuyo financiamiento sea compartido entre todos los agentes del sistema de salud.
  - IV. Promover y estimular las compras conjuntas o consolidadas en donde el MSAL, el PAMI, algunas jurisdicciones y las 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.
4. Es necesario implementar un plan integral de formación y ejercicio para profesionales y no profesionales de la salud que mitigue el déficit en especialidades críticas (enfermería profesional, especialidades médicas tales como medicina familiar/general, pediatría y neonatología, terapia intensiva, entre otras), el desgaste y la emigración de profesionales, la formación de grado, posgrado, ejercicio profesional, tecnicaturas, incentivos para especialidades críticas y radicación territorial
- a) En la etapa de formación, se destaca la falta de entrenamiento en áreas críticas no cubiertas. Por ejemplo, solo el 30 % del plantel actual de enfermería es profesional, el resto son auxiliares, así como la débil formación de los agentes sanitarios en varias provincias, necesarios para la implementación de un sistema de salud basado en Atención Primaria de la Salud.



- b) También se observa una distorsión en la distribución territorial, con mayor concentración de profesionales en grandes ciudades. De acuerdo a los últimos registros del Ministerio de Salud (2019), en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el número de profesionales se encuentra significativamente por encima del resto de las jurisdicciones, contabilizando 16,63 médicas/os cada mil habitantes. En el otro extremo, provincias como Misiones y Chaco, tienen solo 1,81 y 1,94 de médicos por cada mil habitantes. A pesar de la ampliación de la oferta profesional para que los médicos se radiquen en otras provincias, la migración de profesionales no ha alcanzado un volumen que permita una mejor distribución en el país.
- c) Relacionado a lo anterior y, con mayor énfasis en el territorio nacional, se registran dificultades para el acceso a la formación permanente en servicio. Las bajas remuneraciones percibidas, tanto en los salarios en el sector público como los honorarios mayoritariamente en el sector privado, son causa directa del multiempleo y la presencia de una variedad de marcos de contratación, muchas veces precarios y con escasa formalización de los mismos beneficios sociales.
- d) Finalmente, en la etapa de retiro y, debido a las características autónomas de la profesión, se observa como principal problemática la caída brusca del ingreso como consecuencia del mismo, calculada, aproximadamente, en un 75 % en el caso de los médicos.

Propuesta

- I. Generar incentivos financieros y no remunerativos a las universidades para los cambios curriculares necesarios para la formación de los recursos humanos profesionales que necesita el país.
- II. Generar incentivos financieros y no remunerativos para estimular el ejercicio profesional en las especialidades médicas críticas, definidas como aquellas necesarias para acompañar el proceso de reforma (médicos de familia y generalistas) o aquellas en donde se aprecia un déficit importante (neonatología, terapia intensiva y anestesiología, entre otras).
- III. Elaborar e implementar un plan de radicación de profesionales de la salud en el interior proporcionando estímulos económicos, oportunidades para la actualización y formación permanente y acompañamiento sostenido a través del uso de herramientas tecnológicas que le aseguren la posibilidad de consultas con centros de mayor complejidad.
- IV. Crear la carrera de agentes o promotores sanitarios para la conformación de los equipos de salud de familia.
- V. Desarrollar carreras terciarias o tecnicaturas en nuevas áreas de desarrollo que permitan facilitar nuevas salidas laborales (por ejemplo: personal para el cuidado de poblaciones vulnerables como ancianos frágiles, discapacitados, etcétera).
- VI. Propiciar la formación mediante el uso de las nuevas tecnologías para aquellos profesionales radicados en áreas periféricas (salud digital, telesalud, etcétera).
- VII. Establecer un inventario/registro de la distribución territorial de especialistas para poder 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.

## c- Conclusiones

Es importante considerar el contexto político, social y económico del país en el cual se implementará este Plan Nacional de Salud. En esta dirección, se necesita un análisis de viabilidad política y espacio para el cambio que cada una de las propuestas requiere para ser efectiva en función de la autoridad (apoyo necesario para llevar a cabo un cambio o reforma política; puede ser político, legal, administrativo, organizacional, social o personal), aceptación (la medida en que quienes se verán afectados por la reforma o el cambio de política aceptan la necesidad del cambio y sus implicancias) y capacidad (aspecto práctico de la reforma o el cambio de políticas, y en la necesidad de tiempo, dinero, habilidades y demás existentes para iniciar cualquier tipo de intervención).

Considerando este análisis y que el Plan Nacional de Salud requiere de una priorización y progresividad de las intervenciones, se proponen las siguientes diez políticas a implementarse a lo largo del primer año de nuestro gobierno, las cuales son factibles y tienen impacto directo en la mejora tanto del sistema de salud como de la salud de las personas:

1. Fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Salud de la Nación 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 OOS 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. Elaboración de 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. Fortalecimiento de la formación y ejercicio de la enfermería profesional y universitaria.

## 17- Justicia

### a- Introducción

Nuestra Constitución adoptó la forma republicana de gobierno. 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 ese principio fundacional está en crisis porque ha existido un empecinamiento del kirchnerismo 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 federal.

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.

Desde 2006 en adelante existieron una serie de embates por parte del kirchnerismo para desbaratar ese organismo y de esta forma controlar las dos instancias más críticas en las que interviene: el proceso de selección con vistas a elevar al Poder Ejecutivo las terna de personas propuestas para cubrir las vacantes y la instancia de remoción ante la consideración de una denuncia por mal desempeño o comisión de delitos, como así también orientado a controlar de manera discrecional el manejo de los recursos económicos y financieros del Poder Judicial de la Nación.

En 2006 se alteró el equilibrio que demanda la Constitución en la representación de los estamentos que componen el Consejo.

El deterioro institucional devenido de un posicionamiento político que descrea de los valores 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.

El gobierno de Alberto Fernández y Cristina Kirchner ha reeditado ese camino con iniciativas tales como la llamada "reforma judicial" orientada a tomar el control de la

justicia federal en materia penal de la Capital Federal por la vía de la creación de nuevos órganos y la pretensión de cubrir esos cargos con subrogantes, el proyecto de modificación de la ley orgánica del Ministerio Público para controlar y condicionar a los fiscales, la “Comisión Beraldi” –por la cual se puso en manos del abogado defensor de la vicepresidenta de la Nación la elaboración de proyectos vinculados a la organización de la justicia–, el proyecto de modificación de la ley orgánica del Consejo de la Magistratura contrariando la doctrina fijada por la Corte al declarar la inconstitucionalidad de la modificación que llevó adelante el kirchnerismo en 2006 por violatoria del equilibrio entre la representación de los distintos estamentos que establece la Constitución y la absurda ampliación de la Corte Suprema a quince o más miembros.

No se trata solamente de la falta de adhesión a los valores republicanos. Los populismos no creen en la democracia liberal y por eso desprecian la separación e independencia de los poderes. Prefieren conceder todo el poder a un líder mesiánico y por ello estos sistemas han desembocado en autocracias en las que más allá de las apariencias formales, termina concediéndose la suma del poder público a un gobernante.

En nuestro país, el acoso y ataque a la independencia del Poder Judicial obedece también a razones prácticas de búsqueda de impunidad para funcionarios y ex funcionarios del oficialismo. Por esta razón, las reformas judiciales han sido casi la única agenda durante la calamitosa gestión de Alberto Fernández.

Ni la inflación descontrolada, ni el aumento exponencial de los indicadores de pobreza e indigencia logran que el oficialismo resigne sus embestidas persistentes y recurrentes contra la Justicia, que adquiere mayor gravedad con la tramitación de un juicio político contra la totalidad de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Ese proceso se funda en el cuestionamiento del contenido de las sentencias, con lo que pretende erigir al Congreso en un tribunal de revisión de las resoluciones del Poder Judicial, lo que resulta abiertamente contrario al principio de división de poderes y la independencia que la Constitución le garantiza a la Justicia.

El juicio político contra los jueces de la Corte ha instituido a la revancha por fallos adversos al gobierno como causal de ese proceso, y tiene el claro propósito de disciplinar al conjunto del Poder Judicial. Una suerte de advertencia de que todo aquel magistrado que falle contra el oficialismo o sus intereses será sometido a la persecución y el escarnio público.

En esa agenda del gobierno de los Fernández también ha estado incluida la pretensión de utilizar a la justicia y especialmente al Ministerio Público, como un mecanismo de persecución de la disidencia.

Tenemos la voluntad y la firme decisión de estructurar una Justicia 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 porque es la única forma de recuperar la credibilidad de la sociedad en el sistema de Justicia.

b- Resumen de los principales problemas

### **Vacancias en un tercio de los órganos judiciales federales**

Una de las características del proceso afectación del Poder Judicial que llevó a cabo el kirchnerismo fue la gran cantidad de designación de jueces subrogantes por períodos de tiempo mayor a lo admitido para el uso excepcional y de emergencia de dicha institución.

Como fue señalado anteriormente, la reforma del Consejo de la Magistratura llevada a cabo por el kirchnerismo en el año 2006 mediante la sanción de la Ley 26.080, habilitó a dicho órgano el poder de veto sobre las decisiones más trascendentales que debía cumplir el cuerpo, lo que, lejos de acelerar los procedimientos burocráticos de selección de magistrados, produjo una demora en la realización de los concursos necesarios para cubrir vacantes judiciales.

Sumado a ello, el Poder Ejecutivo comenzó a dilatar la remisión de las ternas de candidatos al Senado para la designación constitucional de jueces, lo que en la práctica produjo que el número de subrogancias fuese en peligroso aumento. Así comenzaría a implementarse una estrategia, en el marco de política judicial, que permitiría al kirchnerismo hacer uso de esta figura para beneficio propio, culminando este ciclo con el dictado de la ostensiblemente inconstitucional Ley 27.145 en el año 2015.

Esta ley, nuevamente votada por la mayoría oficialista en ambas Cámaras, 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, la ley 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 por medio de la sentencia recaída en los autos “Uriarte, Rodolfo Marcelo y otro c/ Consejo de la Magistratura de la Nación s/acción meramente declarativa de inconstitucionalidad”, en donde el tribunal consideró: “[que dentro de los sistemas que el legislador puede diseñar



para la designación de jueces subrogantes, el que establece el artículo 2° no resulta admisible porque prevé su selección sin parámetro objetivo alguno. En este esquema, cada designación se justifica en la sola voluntad coincidente de la mayoría no agravada de los miembros del Consejo de la Magistratura de elegir la misma persona. Resulta manifiesto que este método no cumple con la transparencia necesaria para garantizar a los justiciables el acceso a jueces subrogantes independientes e imparciales”.

Cabe resaltar que a un mes de la finalización del mandato de Cristina Fernández de Kirchner, la máxima instancia judicial del país observó en dicha sentencia –repetimos, de forma unánime–: “[que llegado a este punto, el Tribunal se ve nuevamente obligado a destacar la significativa cantidad de designaciones provisorias existentes en el ámbito del Poder Judicial de la Nación. Esta situación, que ya fuera señalada en el año 2007 al decidir la causa ‘Rosza’, se ha agravado con el transcurso de los años”.

La Ley 27.439 de subrogancias para la Justicia Nacional y Federal, sancionada en abril de 2018, vino a reparar dichas inconstitucionalidades.

Sin embargo, continúa vacante un porcentaje elevado de cargos en la justicia nacional (249 sobre 988 órganos judiciales federales y nacionales). Es decir, un veinticinco por ciento del Poder Judicial se encuentra vacante como derivación de la afectación que provocó al Consejo de la Magistratura el cambio de las reglas de integración y funcionamiento, como así también por la determinación política que adoptó el actual gobierno de incidir permanentemente en las designaciones.

Ello agravó la de por sí demorada tramitación, que como lo destacó la Corte en uno de sus últimos pronunciamientos, registra en promedio un total de 1327 días para la designación final de un juez con arreglo al procedimiento complejo establecido por la Constitución.

Esta realidad, imputable en gran medida a la demora en los procesos de selección y designación de magistrados a cargo del Consejo de la Magistratura, del Senado y del Poder Ejecutivo de la Nación, pone de manifiesto que el carácter extraordinario del sistema de reemplazos se encuentra claramente desvirtuado, convirtiéndose en regla la excepción.

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, tal como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diversos pronunciamientos, la mayoría de ellos dictados a la luz de un proceso análogo que se desarrolló en Venezuela y terminó lesionando la propia existencia del Poder Judicial ese país.

De este modo, como también lo advirtió la CSJN, “los propios órganos a los que la Constitución Nacional les asigna la función de designar jueces no sólo no han cubierto, en tiempo y forma, el importante porcentaje de cargos vacantes sino que, además, han dictado normas por las que se habilitaron a designar jueces al margen del procedimiento constitucional creando una justicia de excepción en la que no rige la garantía del juez natural ni de independencia judicial”.

El gobierno de Fernández agravó esta situación al retirar del Senado, a poco de asumir la presidencia, aproximadamente 203 pliegos de jueces, fiscales y defensores, pese a que todos ellos habían pasado el proceso de selección por los respectivos órganos constitucionales (Consejo, MPF y MPD).

A ello debe adicionarse el bloqueo por parte de la mayoría justicialista del Senado al tratamiento de los pliegos remitidos incluso por parte del actual Poder Ejecutivo, lo que ha tomado mayor visibilidad con crítica situación del narcotráfico en Rosario y la existencia de

los pliegos sin tratar para cubrir las vacantes de un juzgado federal y de dos vocalías del tribunal oral de esa ciudad.

### **Falta de implementación del Código Procesal Penal Federal**

El nuevo Código adopta un nuevo sistema de enjuiciamiento penal para el orden federal que rige desde hace muchos años en la mayoría de los Estados provinciales.

Se trata del sistema acusatorio que pone la titularidad de la persecución penal en cabeza del Ministerio Público y ha resultado decisivo para mejorar la investigación, terminar con la opacidad y eternización de la etapa de instrucción y lograr sentencias en plazos más breves y razonables.

Pese a que la ley que aprobó el nuevo Código data de 2014 y contempla una entrada en vigencia gradual al presente sólo rige en forma efectiva en la jurisdicción que depende de la Cámara Federal de Salta.

El gobierno de Alberto Fernández no ha avanzado en lo más mínimo en su implementación y, por el contrario, propuso al Congreso un proyecto de ley denominado de “reforma judicial” que contrariando el paradigma del nuevo Código proponía la creación de más 90 juzgados de instrucción a lo largo y ancho de la Argentina.

### **Incidencia de la litigiosidad en materia previsional en la totalidad de los asuntos contenciosos**

Existen muchas razones que motivan el litigio por parte de adultos mayores que perciben haberes previsionales, entre ellos defectos en las liquidaciones de beneficios en la etapa administrativa y, especialmente, quebrantamiento del mandato constitucional de movilidad jubilatoria.

Los procesos se dilatan por años, y, en definitiva, las personas interesadas, no logran cobrar las prestaciones que por derecho le corresponden, y muchas veces no llegan con vida al final del pleito.

En estos casos, el Estado se encuentra en una posición difícil de afrontar, dado que el cumplimiento total de sentencias le demandaría un alto porcentaje del presupuesto.

Por ello, los apoderados de ANSES terminan extendiendo al máximo cada uno de los procesos, de tal manera de hacer una suerte de “dosificación” de pagos, que resulte atendible.

Debe constituir una política de Estado la solución de la problemática de la Justicia de la Seguridad Social, ya que en todos los casos se encuentra comprometida la salud y la vida de las personas adultas mayores y por lo tanto deben establecerse mecanismos y procedimientos judiciales que garanticen el cobro de las prestaciones en tiempo y forma oportuna, sin dilaciones innecesarias o por cuestiones políticas vinculadas con el financiamiento del Estado.

### **Dilación de los procesos judiciales e incumplimiento de la garantía convencional de plazo razonable**

Uno de los principales aspectos a destacar es la ausencia de implementación de la oralidad en la mayoría de los fueros de las distintas jurisdicciones. Se mantiene un sistema escrito y burocrático que no da respuesta oportuna y eficaz.

Los datos indican que en los distritos en los que se implementó la oralidad en los procesos, se acortaron los lapsos de duración de los mismos, y el cumplimiento de las sentencias se hizo más efectivo. Asimismo, es de señalar que se incrementaron los acuerdos transaccionales, con intervención directa de los magistrados.

Al respecto, resulta oportuno traer a consideración los avances logrados en materia de transparencia durante el gobierno de Cambiemos, a partir de la implementación de la plataforma [www.justicia2020.gob.ar](http://www.justicia2020.gob.ar) y del Portal de Datos de la Justicia Argentina [www.datos.jus.gob.ar](http://www.datos.jus.gob.ar), mediante el cual se brindó apoyo para el fortalecimiento de las justicias provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mediante las acciones de sostén financiero para equipamiento, infraestructura y soporte técnico a poderes judiciales, ministerios públicos y poderes ejecutivos de todas las provincias, impulsando la oralidad en procesos civiles y comerciales en más de quince jurisdicciones, con resultados de alto impacto. Sin embargo, todavía falta mucho por hacer en este sentido.

Debe destacarse que en aquella oportunidad un grupo de expertos redactó un anteproyecto de nuevo Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, que debiera ser impulsado para su tratamiento en el Congreso.

Por otro lado, en cuanto a los procesos civiles en particular, se advierte una concentración en los Juzgados de cuestiones relacionadas a la ejecución de sentencias, otras vías incidentales, con procesos de jurisdicción voluntaria y ordinarios. Esto conspira con la celeridad y transparencia de los procesos.

El proceso civil y comercial debe contemplar la oralidad, el tratamiento especial de las personas en condiciones de vulnerabilidad; los entornos digitales y utilización de las TICs en su máxima expresión (firma, documento, expediente, transferencias, notificaciones, digitales o electrónicas); la materialización de los actos procesales (audiencias) sin el desplazamiento físico de las personas; procedimientos que permitan el control sobre la "trazabilidad" del proceso y sistemas de control de gestión automáticos que garanticen entre otros aspectos el cumplimiento de la regla esencial del "plazo razonable", así como el conocimiento directo de la magistrada/o de las partes del conflicto; impulso de oficio

cuando la naturaleza del proceso lo requiera; regulación de los medios científicos y complejos de prueba; entre otras cuestiones que son planteadas por los justiciables.

### **Actualización y sistematización de las normas penales.**

Falta de tratamiento en el Senado del proyecto de nuevo Código Penal. Corrupción, crimen organizado y narcotráfico

Continúa pendiente el tratamiento del proyecto de nuevo Código Penal elaborado por una Comisión de expertos convocada a ese efecto por el Poder Ejecutivo durante el gobierno anterior.

El actual Código Penal es de 1921. Además de la necesidad de adaptar las normas penales a una realidad muy distinta de la de la primera mitad del siglo XX que desafía con el crimen organizado, el terrorismo, los delitos contra la humanidad, el narcotráfico, el ciberdelito, los delitos viales y la afectación del ambiente, entre otros, resulta impostergable sistematizar y dar coherencia a normas penales aisladas y otras que se incorporaron a modo de parches ante determinadas coyunturas al propio Código Penal y que a lo largo de su historia totalizan más de novecientas modificaciones parciales.

Debe destacarse que el proyecto de Código Penal que presentó ante el Senado el gobierno anterior, elaborado por la Comisión creada por decreto 103/17, es el primero y hasta aquí único que tomó forma de proyecto de ley y por tal motivo estado parlamentario desde 1921.

En lo que hace a los altos niveles de corrupción en nuestro país, y a fin de dar cuenta de mediciones objetivas en lo que hace a este flagelo, cabe destacar especialmente el Índice de Percepción de Corrupción (IPC), publicado desde 1995 por la organización no gubernamental Transparencia Internacional, para el que se ha utilizado primero una escala

de cero (percepción de mucha corrupción) a diez (percepción de inexistencia de corrupción), y luego de cero a cien, la Argentina ha arrojado los siguientes resultados: 2003:2,5; 2004:2,5; 2005:2,8; 2006:2,9; 2007:2,9; 2008:2,9; 2009:2,9; 2010:2,9; 2011:3; 2012:35; 2013:34; 2014:34; 2015:32.

Tanto la administración de Néstor Kirchner como la de Cristina Fernández de Kirchner se caracterizaron, entre otras cosas, por encontrarse controladas por una organización delictiva que instauró una nueva matriz estructural de corrupción en el país, mediante la cual se enriquecieron en detrimento del patrimonio público, principalmente, a partir de las adjudicaciones de obras públicas millonarias y con altísimos sobre precios, cuyos retornos volvían en su propio beneficio. Matriz que se ha tornado estructural y requiere de cambios igual de profundos para desactivarla definitivamente, para que no dependa del comportamiento de los funcionarios de turno. Dicho esquema dio lugar a un hecho que no registra precedentes: la condena de la Vicepresidenta de la Nación luego de ventilarse la causa en un juicio oral y público.

Del mismo modo, se incrementó notablemente la actuación del crimen organizado en nuestro territorio, tanto en lo referido al narcotráfico, como el lavado de activos.

Si bien existieron avances durante el gobierno anterior, tales como la sanción de leyes como la 27.319 (herramientas para la investigación y prevención de delitos complejos) o la 27.401 (régimen de responsabilidad penal aplicable a las personas jurídicas privadas), el fortalecimiento de órganos sustanciales como la Unidad de Información Financiera (UIF), que es el organismo estatal argentino encargado del análisis, el tratamiento y la transmisión de información a los efectos de prevenir e impedir el lavado de activos provenientes de delitos graves y el análisis de operaciones sospechosas de financiamiento del terrorismo.

Se trata de un organismo que cuenta con autonomía y autarquía financiera desde su creación por la ley 25.246, y hasta el 26 de mayo de 2011, funcionó en jurisdicción del [Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación](#). En 2016 pasó a depender del Ministerio de Hacienda y elevó el umbral a partir del cual comenzó a controlar posible lavado de dinero, a través de una resolución que modificó los valores mínimos de operaciones que deben ser informadas a la oficina antilavado. Pero todavía requiere cambios en su estructura para que su 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.

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. Por otro lado, la ausencia de normativa clara que distinga las competencias de la inteligencia nacional, criminal y militar, es otro de los temas a considerar. En este sentido, la Ley de Inteligencia Nacional 25.520 brinda una definición poco clara para la práctica de la inteligencia criminal

A esto se agrega la falta de normativa regulatoria específica respecto del desarrollo de inteligencia criminal que tuviera como fuente de información las digitales. Durante la pandemia el Ministerio de Seguridad de la Nación puso en funcionamiento un protocolo que denominó Prevención Policial del Delito con uso de fuentes digitales abiertas –de ciberpatrullaje–, destinado a instruir a las fuerzas de seguridad federales para la prevención, en el espacio digital, de diversos tipos de criminalidades. Dicha medida fue ampliamente repudiada por tratarse de inteligencia preventiva sin control judicial.



La creación de cuerpos de investigación criminal específicos dependiente de los Ministerios Públicos Fiscales, ha sido un avance en algunas jurisdicciones, como la provincia de Córdoba, que tiene una Dirección General de Policía Judicial, dependiente del Ministerio Público, y la Provincia de Buenos Aires, que por Ley 15.505, creó su policía judicial.

En los encuentros realizados en el marco del Ministerio de Justicia para la agenda 2030, se destacó precisamente, que “la complejidad en el modo de operar, de estructurarse y de accionar de las organizaciones criminales”, ha superado las herramientas tradicionales con las que cuenta el Estado, “tornándolas poco eficaces para el desbaratamiento de dichos grupos”.

Asimismo, se advirtió que los nuevos sistemas procesales penales “requieren poner acento en el uso de la prueba científica, considerando que las evidencias fácticas y científicas son necesarias para el sustento de la investigación criminal. En ese marco, se destacó la necesidad de la creación de laboratorios regionales y en complemento con laboratorios satelitales para cubrir la demanda local, dedicados a distintas temáticas forenses –ADN, química forense, balística, criminalística y, por supuesto, informática forense–”.

Otra problemática a abordar resulta ser la connivencia y complicidad entre algunos sectores de las fuerzas de seguridad y los grupos delictivos, por lo que se entiende imperiosa la existencia en todas las jurisdicciones del país de equipos independientes, destinados a la investigación a cargo de los agentes fiscales. La separación de las tareas preventivas con las investigativas es esencial.

Si bien con el dictado de distintos cuerpos normativos, se crearon institutos que permiten la colaboración en los procesos que investigan delitos complejos, frente a una ausencia total de un sistema de protección de testigos profesionalizado y confiable, la misma no ha

dado resultados, máxime considerando que su ámbito de actuación es para delitos determinados, y que exige un estándar de riesgo cierto. La sensación de inseguridad y peligro de quienes podrían brindar declaración en casos, de enorme trascendencia pública, no ha sido suplida por esta acción pública.

Apenas asumida la Presidencia de Alberto Fernández-Cristina Kirchner se desactivó el Sistema de Protección de Testigos e imputados colaboradores, por cuanto dicho Sistema depende del Poder Ejecutivo Nacional, encontrándose actualmente a cargo de una Dirección Nacional que funciona en el ámbito del Ministerio de Justicia de la Nación (Ley 25.764, modificada por Ley 27.304).

Por otro lado, es de destacar que en los delitos relacionados con el crimen organizado, existe una “ramificación de delitos y niveles organizativos jerárquicos que pueden actuar a través de la combinación de varios integrantes” y que a su vez, cuenta con dispositivos de control interno muy eficaces y gran capacidad económica, aún mayor que la del Estado.

Resulta vital para cualquier política pública contra la corrupción, la efectiva materialización del sistema de “ficha limpia”, que inhabilite a los aspirantes a cargos públicos que hubieren sido condenados por delitos de corrupción o por alzarse contra el orden constitucional, ya que ello brindará un punto de partida para evitar que existan funcionarios cómplices o partícipes en lugares estratégicos y como facilitadores de esta clase de delitos que destruyen las bases mismas del Estado y de la sociedad.

Asimismo, debe resguardarse la protección de las fuentes de información periodística que garantiza la Constitución, ya que en la mayoría de los casos los resultados de las investigaciones de esta naturaleza y su difusión pública han sido las propulsoras de posteriores procedimientos judiciales tendientes al esclarecimiento de delitos relacionados con el crimen organizado y la corrupción.

En el mismo orden, resulta conveniente mejorar la norma que reglamente adecuadamente la garantía constitucional de inmunidad de arresto reconocida a los legisladores nacionales y que es utilizada como obstáculo para avanzar en los procesos tendientes al esclarecimiento de los casos de corrupción u otra clase de delitos, en muchos casos incompatibles con el propio ejercicio de la función legislativa.

#### c- Orientaciones programáticas

Se deberá prestar especial atención a las personas en condiciones de vulnerabilidad, garantizando condiciones de efectivo acceso a Justicia sin discriminación alguna, directa ni indirecta, propiciando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que les permitan el pleno reconocimiento 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, audiencias públicas e iniciativa popular; que garanticen la transparencia de 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 punición del delito, la protección de las libertades y derechos reconocidos en la Constitución y el ejercicio de la autoridad que le otorgan las leyes a los jueces para hacer cumplir sus fallos y de esta forma hacer eficaces y efectivas a sus decisiones.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas consiste en un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que tiende a fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia.

La Agenda 2030 plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan tres esferas: económica, social y ambiental. Si bien implica un compromiso común y universal, cada Estado fija sus propias metas nacionales, apegándose a los ODS.

Creemos que una Justicia independiente, eficaz y creíble es relevante para la transformación general de la Argentina porque en línea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la ONU de la Agenda 2030 se impone “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todas las personas y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”.

Con esta mirada se propone abordar los principales temas jurídicos y judiciales que atraviesan las sociedades hoy tales como violencia y delito, temas de vecindad, conflictos intrafamiliares, cuestiones de 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 a la lucha contra el narcotráfico y la corrupción y las diversas manifestaciones de la criminalidad organizada.

Pretendemos que esto contribuya a disminuir los conflictos, desalentando la criminalidad, dando los servicios que necesitan todas las personas en un marco de previsibilidad y reglas claras que permitan organizar nuestra sociedad.

d- Propuesta de acciones principales para el primer año de gobierno

- Cobertura del cargo vacante en la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La propuesta a remitir al acuerdo senatorial recaerá en una mujer con prestigio y trayectoria jurídica, compromiso con los valores democráticos y republicanos, independencia y valores compatibles con la magistratura.
- Cobertura del cargo vacante de Procurador General de la Nación. El pliego a remitir al acuerdo del Senado deberá recaer en una persona que reúna las mismas características que la propuesta para la vocalía vacante de la Corte Suprema y un fuerte compromiso con la puesta en marcha del Código Procesal Penal Federal.
- Cobertura inmediata del cargo de Defensor del Pueblo, órgano de raigambre constitucional vacante desde hace más de una década, con relevantes competencias en materia de defensa y protección de los derechos y garantías reconocidos y tutelados por la Constitución.
- Desactivación de las iniciativas del gobierno de Alberto Fernández y Cristina Kirchner orientadas a ampliar la Corte Suprema de Justicia y menoscabar la autonomía e independencia del Ministerio Público Fiscal.
- Puesta en marcha del Código Procesal Penal Federal en todas las jurisdicciones.

- Propiciar una revisión integral de la normativa ambiental a los fines de adecuarla a los compromisos internacionales asumidos por nuestro país, recogiendo los importantes avances que se han dado en esta materia e implementando procedimientos judiciales ambientales específicos que tomen en consideración los principios y reglas que atienden a la particular naturaleza de esta problemática, tanto en su manifestación individual como colectiva.
- Atacar la corrupción de forma decidida estableciendo a tal fin una nueva ley de ética pública que resulte compatible con los principios de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, un régimen legal que proteja y garantice los derechos de los denunciantes y testigos de hechos de corrupción y una ley de Ficha Limpia que inhiba las candidaturas a cargos electivos y la cobertura de cargos ejecutivos a personas condenadas por delitos dolosos, aun cuando dichas condenas tengan pendientes recursos extraordinarios.
- Propiciar la sanción de una nueva ley de amparo que reemplace a la Ley 16.986, 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 que ha establecido la CSJN en la aplicación de la institución en sus más de cincuenta años de vigencia y que requiere una necesaria adecuación para el debido resguardo de los derechos fundamentales de la persona y la sociedad.

- Proponer un nuevo Código Penal, que se corresponda con los requerimientos actuales en su concepción, estructura y efectos, sobre la base de la consideración del proyecto de la Comisión de reforma que tiene estado parlamentario en el Senado de la Nación.
- Aprobar un nuevo Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, con la incorporación de las modificaciones que proyecta sobre sus normas el Código Civil y Comercial, incorporación de las nuevas tecnologías, la oralidad en su plenitud y debida consideración de las personas en condiciones de vulnerabilidad.
- Poner en consideración el Régimen Penal Juvenil, para lograr un sistema jurídico adecuado en sus principios, método y efectos a su especial naturaleza y situación, de manera tal de lograr una herramienta efectiva y socialmente valiosa.
- Propender a una revisión integral del sistema penitenciario, tanto en su base normativa como en su implementación práctica, para que este cumpla sus fines constitucionales, con altos grados de transparencia y eficiencia.

## 18- Transparencia, integridad y participación ciudadana

### a- Introducción

En los últimos años ha surgido con fuerza un nuevo concepto para definir el uso de poderes y recursos confiados al sector público de forma efectiva, honesta y para fines públicos.

Es así que el significado de *integridad pública* se ha vuelto esencial cuando el objetivo es la construcción de instituciones sólidas que le aseguren a la ciudadanía que los funcionarios públicos que integran los distintos tipos de gobierno se encuentran trabajando en pos del interés y bien común, y no sólo para unos pocos o para beneficio propio. No se trata de una consideración únicamente de carácter ético o moral, sino también de una cuestión de eficacia en la cual los sectores públicos resulten más eficientes, y las sociedades y economías más inclusivas. El fin es restaurar la confianza, no sólo en el gobierno, sino en las instituciones públicas y en el sector privado.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) dice que la integridad pública se refiere a la alineación consistente y la adhesión a valores, principios y normas éticos compartidos para mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público.

En las Normas de conducta para la Administración Pública Internacional dictadas por Naciones Unidas en el año 2013, se señala que el concepto de integridad consagrado en la Carta de las Naciones Unidas abarca todos los aspectos del comportamiento de los funcionarios públicos internacionales e incluye cualidades como la honradez, la veracidad, la imparcialidad y la incorruptibilidad. Esas cualidades son tan esenciales como la competencia y la eficiencia, también consagradas en la Carta.

La integridad pública es esencial para promover el bien público y garantizar la legitimidad de las organizaciones públicas. También es considerada una antítesis de la corrupción,



como lo reconocen los artículos 7 y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). Sin embargo, fortalecer la integridad en el servicio público es un desafío complejo que implica algo más que simplemente requerir que los miembros del personal sostengan los estándares éticos personales y profesionales. Sin una cultura ética y un sistema de gestión de integridad apropiado a nivel organizacional, los funcionarios públicos pueden enfrentar obstáculos que les impidan actuar con integridad a nivel individual a pesar de sus esfuerzos.

Es por ello que para la construcción de una cultura ética y de un sistema de gestión de integridad se requiere adicionar otros elementos y principios como el de transparencia, acceso a información pública, participación ciudadana y una política clara y firme de lucha contra la corrupción.

El principio de transparencia en la gestión pública es uno de los pilares sobre los que se asienta la democracia. Se refiere al deber de los poderes públicos de exponer al análisis de la ciudadanía la información de su gestión, el uso de recursos, los criterios con que toma decisiones y la conducta de sus funcionarios.

El acceso a la información pública es un derecho de la ciudadanía que consiste en buscar y acceder a información pública, pedirla y que se la faciliten, analizarla, procesarla, usarla y distribuirla para, entre otros aspectos, tener más datos para participar en la vida de la sociedad, incidir en la toma de decisiones públicas, controlar al gobierno, generar más transparencia, reducir la corrupción, mejorar la calidad de las instituciones y lograr que la información circule entre todos.

Para la Organización de Estados Americanos, el acceso a la información pública se rige por los principios de máxima divulgación y de buena fe. De acuerdo con el primero de estos principios, debe primar el criterio de apertura de la información, reduciendo al mínimo las

causales de restricción. Según el principio de buena fe, por otra parte, se debe tratar de asegurar la efectividad del derecho a la información, de tal manera que la interpretación de la ley y los medios para su implementación, sirvan para cumplir los fines previstos por el derecho de acceso.

Este derecho está protegido por el derecho a la libertad de expresión, previsto en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas de 1966; y el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.

La participación ciudadana puede definirse como el involucramiento activo en forma directa de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en temas de interés público, con el fin de incidir en la agenda pública.

Puede entenderse por participación ciudadana al involucramiento activo de los ciudadanos en diferentes procesos de toma de decisiones públicas. Se la puede conceptualizar como algo diferente a la intervención estrictamente electoral que lleva a votar cada determinada cantidad de tiempo, pues se orienta a una implicancia activa y permanente en la “cosa pública”.

Según la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la participación puede ser vista como *“el proceso de construcción ciudadana en la gestión pública social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran...”*

Siguiendo a ese instrumento internacional, la participación puede ser vista como derecho y responsabilidad: un derecho activo exigible a los poderes públicos, de forma que éstos

establezcan y garanticen los cauces para su ejercicio en los procesos de gestión pública y, por otro lado, una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, de forma individual o mediante sus organizaciones y movimientos representativos.

Finalmente, entendiendo a la corrupción estatal como la acción de funcionarios públicos en su más amplio sentido, mediante la cual utilizan recursos del Estado o sus posiciones privilegiadas para beneficio propio, enriqueciéndose y sustrayéndolos del patrimonio estatal, debe entenderse a la lucha contra la corrupción como el conjunto de normas y acciones tendientes a prevenir y sancionar tales actos.

Todo este conjunto de principios, derechos, institutos y acciones son entonces requisitos indispensables para fortalecer la democracia y el sistema republicano de gobierno, ya que tienden a asegurar la rendición de cuentas de los funcionarios estatales y el escrutinio de los ciudadanos, lo cual a su vez fortalece la gobernabilidad, la calidad institucional, el desarrollo económico y la inclusión social.

#### Normativa sobre Integridad

En el año 1993 el Congreso Nacional aprobó la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Esta nueva ley estableció un sistema de control estatal compuesto de dos órganos rectores: la Auditoría General de la Nación como órgano de control externo del sector público dependiente del Congreso de la Nación, y la Sindicatura General de la Nación como órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional, dependiente del Presidente de la Nación. Este nuevo sistema

reemplazó al viejo Tribunal de Cuentas de la Nación, a la Contaduría General de la Nación y a la Sindicatura General de Empresas Públicas.

Durante el proceso de creación de este nuevo marco normativo para el control interno y externo del sector público nacional, se tomó en cuenta la contribución del Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina (SIMAFAL); el Informe del Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Informe COSO); y de la Comisión de Normas de Control Interno de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizaciones Superiores (INTOSAI).

En el año 1994, la Convención Constituyente reunida en la Provincia de Santa Fe le dio jerarquía constitucional a la Auditoría General de la Nación fortaleciendo su autonomía como órgano de asistencia técnica del Congreso Nacional a través de su incorporación al artículo 85 de la carta magna.

Durante las últimas décadas, se sancionaron normas en materia de control y lucha anticorrupción, tanto para el sector público como el privado. La ley de Ética en el ejercicio de la Función Pública, la Ley de Acceso a la Información Pública, las normas vinculadas a Transparencia en Juicios del Estado y Contrataciones, Gobierno Abierto, el Régimen de Obsequios a Funcionarios Públicos, la Ley de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas, la de Defensa de la Competencia, así como la creación de la Oficina Anticorrupción y el Observatorio de la Obra Pública, que son sólo algunas de las normas y lineamientos establecidos para un mayor ordenamiento y transparencia de los poderes del estado, pese a que los resultados son insuficientes.

Entre los instrumentos legales que cuenta el Estado Nacional en la lucha contra la corrupción se destacan:

### **Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA)**

Argentina aprobó la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) mediante la Ley N° 24759 en el año 1997, y suscribió la Declaración sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CICC (MESICIC) en el 2001.

La Oficina Anticorrupción, según el Decreto N° 102/99, es el organismo a cargo de velar por la prevención e investigación de las conductas comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional. Los objetivos de la Convención son promover y fortalecer el desarrollo de mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, entre los Estados Miembros.

El MESICIC es un instrumento de carácter intergubernamental, mediante el cual se brinda apoyo a los Estados Miembros en el proceso de implementación de las disposiciones de la Convención.

### **Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (ONU)**

Esta Convención aprobada en 2003 por Naciones Unidas, es un instrumento jurídico global que establece el deber de los Estados Parte de formular, aplicar y mantener políticas contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios de legalidad, integridad, transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.

La Convención tiene por objetivos: prevenir y combatir la corrupción de manera más eficiente y eficaz, facilitar la cooperación internacional y la asistencia técnica, incluida la recuperación de activos, promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Argentina, a través de la Oficina Anticorrupción, participó de su elaboración en 2003, y desde 2007 participa voluntariamente – representada por la Oficina Anticorrupción y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto- en el Programa Voluntario Piloto para la Revisión de la Implementación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), que lleva adelante la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC). Fue aprobada mediante la Ley N° 26.097 en el año 2006.

**Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE)**

Esta Convención aprobada en el año 1997 aborda el problema de lo que se conoce como “corrupción activa” o “cohecho activo”, es decir, se enfoca en el delito que corresponde a quienes ofrecen o prometen sobornos, a diferencia de la “corrupción pasiva” o “cohecho pasivo” que se ocupa del delito que cometen quienes reciben sobornos. Argentina suscribió esta Convención en el año 2000, aprobada por la Ley N° 25.319.

La intención de esta Convención es garantizar una equivalencia funcional entre las medidas tomadas en las partes que adhieren a la Convención para sancionar el cohecho de servidores públicos extranjeros, sin exigir uniformidad ni cambios en los principios fundamentales del régimen jurídico de cada parte. Argentina es miembro observador, y a la vez, es miembro pleno del Grupo de Trabajo sobre Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE. Es representada por la Oficina Anticorrupción.

Respecto a la legislación interna de carácter nacional, y tomando en orden cronológico la normativa aplicable respecto a la integridad pública, en 1999 se dicta el Decreto N° 41/99 que aprueba el Código de Ética en la Función Pública, aplicable a los funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional. El Código de Ética de la Función Pública establece que el fin de la función pública es el bien común; establece definiciones y alcances en su Capítulo II; principios generales en el Capítulo III; principios particulares en el Capítulo IV; y la Parte Especial que desarrolla el régimen de regalos y otros beneficios, beneficios entre funcionarios, sanciones, y el Régimen de Declaración Jurada Patrimonial y Financiera. Además se destacan del Código–en Anexo del Decreto–los artículos 36 a 38 sobre Regalos, obsequios, favores e invitaciones; el artículo 47 sobre Sanciones e Infracciones relativas a conflicto de intereses; el artículo 27 sobre Normas de Conducta relativas a Recursos Públicos; el artículo 31 sobre Obligación de denunciar; el artículo 20 sobre transparencia como principio particular; el artículo 21 sobre Declaración Jurada Patrimonial y Financiera; el Capítulo IV de la Parte Especial que establece el régimen de Declaraciones Juradas Patrimoniales y Financieras. Es importante mencionar que el marco de aplicación es para todos los funcionarios públicos del Estado Nacional.

También en 1999 se sanciona la Ley N° 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública que establece un conjunto de deberes, pautas de comportamiento, prohibiciones e incompatibilidades aplicables a todas las personas que se desempeñan en la función pública, en relación con el comportamiento ético en el ejercicio de sus funciones.

Esta ley incluye el régimen de declaraciones juradas, el tratamiento de los antecedentes laborales, incompatibilidades y conflictos de intereses, el régimen de obsequios a funcionarios públicos, las reformas correspondientes al código penal, y la creación de la

Comisión Nacional de Ética Pública en el ámbito del Congreso de la Nación que debe señalarse, nunca se ha constituido porque fueron posteriormente derogados los artículos de la ley que la creaban.

El mismo año se sancionó la Ley N° 25.233 (modificación de la ley de Ministerios) que creó la Oficina Anticorrupción (artículo 13), la que tiene a su cargo la elaboración y coordinación de programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional y, en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, gozará de las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la Ley N° 24.946.

La Ley N° 27.275 de acceso a la Información pública del año 2016 es un aporte fundamental a la causa de la transparencia pública ya que el mero objeto de la misma consiste en asegurar el pleno ejercicio de un derecho que, en sí mismo, constituye una herramienta fundamental para la participación ciudadana, Así lo han entendido también la Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción (Preámbulo, párr. 5, arts. 10 y 13) y la Convención Interamericana contra la Corrupción (artículos III.11 y XIV).

El derecho de acceso a la información pública ha sido contemplado en diversos instrumentos de derechos humanos incorporados a la Constitución Nacional en la Reforma de 1994 a través de su artículo 75, inciso 22 como Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Es importante también mencionar que tanto la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública y la Ley de Acceso a la Información Pública, no son aplicables a los Estados



provinciales, es decir, cada provincia debe legislar y reglamentar las mismas para que sean aplicables.

## **ODS**

El 25 de septiembre del 2015 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A/RES/70/1) que contenía 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 Metas que deberían ser cumplidos por los estados miembros para el año 2030. Entre las variadas metas autoimpuestas, como el fin de la pobreza, educación inclusiva y de calidad, consumo y producción sostenibles y cambio climático, etc., el Objetivo 16 "Paz, justicia e instituciones sólidas" fijó como metas: Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas (16.5) y Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas (16.6). El 12 de julio de 2017, el Poder Ejecutivo Nacional delegó en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación la responsabilidad de coordinar las acciones necesarias para la efectiva implementación de la "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible".

El Decreto N° 202/2017, dictado por el Poder Ejecutivo Nacional el 21 de marzo de 2017, estableció un procedimiento frente a conflictos de interés que pudieran presentarse en el marco de un procedimiento de contratación pública o de otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones, habilitaciones o derechos sobre bienes del dominio público o privado del Estado.

La Ley 27.401 de responsabilidad penal de las personas jurídicas privadas, ya sean de capital nacional o extranjero, con o sin participación estatal, sancionada en diciembre de 2017 sumó una importante herramienta en la lucha contra la corrupción, en los delitos de:

a) Cohecho y tráfico de influencias, nacional y transnacional, previstos por los artículos 258 y 258 bis del Código Penal; b) Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, previstas por el artículo 265 del Código Penal; c) Concusión, prevista por el artículo 268 del Código Penal; d) Enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados, previsto por los artículos 268 (1) y (2) del Código Penal; y e) Balances e informes falsos agravados, previsto por el artículo 300 bis del Código Penal, al establecer que las personas jurídicas son responsables por los delitos previstos citados precedentemente, que hubieren sido realizados, directa o indirectamente, con su intervención o en su nombre, interés o beneficio. Asimismo, se estableció que son responsables si quien hubiere actuado en beneficio o interés de la persona jurídica fuere un tercero que careciese de atribuciones para obrar en representación de ella, siempre que la persona jurídica hubiese ratificado la gestión, aunque fuere de manera tácita.

#### b- La actual gestión de gobierno

La gestión del gobierno de Cambiemos (2015-2018) realizó importantes esfuerzos en la lucha contra la corrupción. En un estudio realizado por la OCDE y publicado en 2019, se destaca que la corrupción en la administración pública y la captura de los procesos de toma de decisiones públicas son un riesgo para la estabilidad económica y política de cualquier país. Consciente de esta situación, el gobierno de Argentina ha implementado reformas que demuestran el compromiso continuo para combatir la corrupción. La ley de responsabilidad penal empresarial, la ley de acceso a la información pública o la ley del arrepentido son ejemplos de dicho progreso, a su vez, los casos de corrupción se detectan e investigan cada vez más. No obstante, Argentina podría promover una cultura de

integridad que garantice un desarrollo sostenible e inclusivo y mayor resistencia a la corrupción, invirtiendo en mayor medida en abordar las debilidades estructurales subyacentes”.

La organización Transparencia Internacional, que elabora anualmente el índice de percepción de la corrupción (IPC), uno de los ranking más conocidos y utilizados en el mundo cuya función es calificar los niveles percibidos de corrupción en el sector público de cada país de acuerdo a la opinión de expertos y empresarios, había calificado a la Argentina en el año 2015, en el puesto 106 sobre 168 países, con un ranking de 32 puntos sobre 100. Producto del trabajo de la gestión de Cambiemos, Argentina fue ascendiendo en dicha escala, pasando al puesto 66 entre 180 países calificados, con un puntaje de 45/100, representando ello una de las calificaciones más altas de la última década.

Sin embargo, desde la asunción del actual gobierno que preside Alberto Fernández, los indicadores que miden la transparencia en la gestión han disminuido de manera considerable, ello en la medida que, por diferentes acciones e iniciativas del poder ejecutivo, se produjo un considerable deterioro en la calidad de las instituciones.

En marzo de 2020, el Gobierno Nacional dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 260/2020 declarado la emergencia sanitaria en todo el país ante la aparición de los primeros casos de Covid 19. Con esta medida se instauró un sistema de compras y contrataciones de excepción, que permitían al Ministerio de Salud de la Nación efectuar la adquisición directa de bienes, servicios o equipamiento necesarios para atender dicha urgencia, sin sujeción al régimen de contrataciones de la Administración Nacional que implicaba según el caso, la realización de concursos de precios y/o licitaciones que garantizaban una mayor transparencia en el uso de los fondos públicos. El 17 de marzo de

2020, a partir del DNU N° 287/20 se ampliaron las facultades para la contratación de bienes y servicios al resto de los Organismos Públicos y Empresas del Estado.

Ese sistema de emergencia permitió la realización de compras en forma absolutamente discrecional, y entre las irregularidades detectadas por la Auditoría General de la Nación, se observa que se adquirieron insumos que no tenían autorización para uso médico, faltó documentación sobre precios, la declaración jurada de proveedores, y hasta cobros injustificados por diferencias entre presupuestos y órdenes de pago.

La Fundación Poder Ciudadano expresó el 21 de mayo de 2020 que *“no se encuentran garantizados estándares mínimos de transparencia y rendición de cuentas sobre la totalidad de las compras que realizó el Gobierno Nacional para combatir los efectos de la pandemia por el COVID-19. En la mayoría de los canales oficiales relevados, no existe información completa ni oportuna que permita un efectivo y adecuado control social sobre la gestión de los recursos públicos”*.

El 16 de septiembre de 2020, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), al tomar conocimiento sobre la reducción e inexistencia de controles en la gestión pública como consecuencia de la emergencia sanitaria declarada en la mayoría de los países de la región por el Covid-19, ha manifestado la importancia de encaminar acciones para evitar y combatir la corrupción como medida para garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos. Al respecto cita la falta de publicidad de las contrataciones y compras públicas realizadas, ausencia de información completa, oportuna, cierta, accesible, actualizada y difundida por canales ordinarios y la falta de criterios claros para rendir cuentas sobre los gastos realizados en el marco de la emergencia sanitaria. Todas estas cuestiones que describe la CIDH para el conjunto de las Américas, forman parte de las denuncias y debate sobre el papel del Gobierno argentino en su accionar frente a la pandemia.

El 2020 marcó también un cambio de rumbo en la gestión de la Oficina Anticorrupción (OA). En octubre de ese año, la OA anunció que dejaría de ser *querellante* en todas las investigaciones judiciales en las que participaba el organismo, alegando “falta de personal”. Eso incluía a las causas de corrupción durante las gestiones de los ex presidentes Néstor Kirchner y Cristina Kirchner y a las que estaba procesada la actual vicepresidenta de la nación. El retiro se fue concretando durante los años 2021 y 2022. En junio de 2022 la OA renunció a la querrela en el único juicio contra la vicepresidenta Cristina Kirchner, en la causa por el direccionamiento de la obra pública en Santa Cruz denominado "Vialidad", en la cual finalmente, y a pesar de la ausencia de la OA, el Tribunal Oral Federal N° 2 condenó a la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner a la pena de 6 años de prisión e inhabilitación especial perpetua para ejercer cargos públicos por el delito de administración fraudulenta en perjuicio de la administración pública.

En febrero de 2021, cuando los muertos por Covid en la Argentina se contaban por miles a pesar de haber tenido una de las cuarentenas más extensas del mundo, y en un contexto donde la escasez de vacunas hacía necesario aplicarlas en primera instancia al personal de salud y a aquellas personas de mayor riesgo, se hizo público un sistema paralelo de privilegios en violación a las propias normas dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional, en donde los funcionarios del gobierno, incluido el propio presidente de la nación, ministros, legisladores oficialistas, amigos y familiares, fueron registrados como personal de salud en los listados del Hospital Posadas y accedieron a vacunas que las que no estaban habilitadas para recibirlas.

El hecho se conoció en febrero de 2021, cuando el periodista oficialista Horacio Verbitsky hizo público en un programa radial que se había vacunado en el Ministerio de Salud el 18 de febrero de 2021, tras un ofrecimiento del entonces ministro Ginés González García. A

partir de esas declaraciones se abrió la causa judicial para determinar si personas que no cumplían con los criterios de prioridad epidemiológicos y el esquema de etapas previamente establecidos fueron inoculadas en el Hospital Posadas, que depende de la Nación, en el Ministerio de Salud e incluso en sus domicilios particulares.

Este escándalo se sumaría a la revelación que durante la parte más estricta del confinamiento decretado por la pandemia de Covid-19, uno de los más severos del mundo, en la residencia del Presidente de la Nación en Olivos, se realizaban reuniones y fiestas que nada tenían que ver con la gestión gubernamental, cuando la circulación de las personas estaba estrictamente restringida y controlada, los alumnos no podían ir a las escuelas o las familias tampoco podían despedir a sus muertos. Eran los tiempos de las conferencias de prensa semanales donde Alberto Fernández criticaba a todos aquellos que no respetaban la cuarentena y afirmaba que "Lo que más me preocupa es la incompreensión de la gente. Me preocupa que haya tontos que no entienden el riesgo en el que estamos".

Por estos hechos se inició una investigación judicial y a mediados de marzo de 2022 se aceptó una suerte de "probation" consistente en una donación de Alberto Fernández y su esposa para ser sobreseídos, aunque su gestión quedaría marcada por el estándar de una doble moral y la caída abrupta de su credibilidad.

En la medida que las causas judiciales que investigaban a ex funcionarios de las gestiones peronistas entre el año 2003 y 2015 avanzaban, se hicieron constantes los ataques al Poder Judicial, que partieron desde el propio presidente Alberto Fernández, la vicepresidenta Cristina Kirchner, el gabinete nacional y el conjunto de sus legisladores y dirigencia. Así nacieron los proyectos de reforma del Ministerio Público Fiscal, del Consejo de la Magistratura Nacional y el aumento de los integrantes de la Corte Suprema de

Justicia de la Nación a 25 miembros, como formas de cercenar la independencia de la justicia y disciplinar a magistrados.

Durante el 2020, la Oficina Anticorrupción realizó una evaluación del Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023 confeccionado por la anterior gestión, y conjuntamente con Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros presentaron la Estrategia Nacional de Integridad (ENI), una iniciativa tendiente a avanzar hacia una planificación coordinada y estratégica de las políticas de integridad y de transparencia en toda la Administración Pública Nacional centralizada, descentralizada y en empresas con participación estatal. Si bien esta iniciativa tuvo algunos avances como la elaboración de planes y programas de integridad en organismos estatales, la acción y gestión del Poder Ejecutivo recorría un camino inverso con las irregularidades incurridas en los procesos de compras de emergencia durante la pandemia, las fiestas en la residencia presidencial en plena cuarentena cuando se impedía la circulación de las personas, el vacunatorio vip donde se privilegió a determinados funcionarios y personalidades allegadas al gobierno para recibir las primeras vacunas contra el Covid, los proyectos de reforma del poder judicial, los constantes ataques a la Corte Suprema y a los jueces que investigaban casos de corrupción, y el abandono del rol de querellante de la Oficina Anticorrupción en causas sensibles, opacaron y deslegitimaron cualquier avance en este aspecto.

Todo esto, provocó un considerable deterioro en la calidad de las instituciones y tuvo una repercusión en las mediciones sobre transparencia y lucha contra la corrupción.

La organización Transparencia Internacional, calificó a la Argentina en el año 2021 en el puesto 96 sobre 180 países analizados, con una puntuación de 38 puntos de una escala de 100, descendiendo 30 lugares si se lo compara con la calificación obtenida en el año 2019.

En aquel año, Argentina se ubicaba en el puesto 66 de 180 países, con un puntaje de 45 sobre 100.

No caben dudas que las consecuencias más graves de los actos de corrupción, provocan no solo un marcado deterioro en la credibilidad de las instituciones y ahondan la crisis de la democracia representativa, sino, además, profundizan la inequidad al sustraer y por ende disminuir los recursos destinados a los sistemas de salud, educación, justicia, seguridad, transporte, vivienda, seguridad social, protección del ambiente entre otras tantas políticas estatales.

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los principales factores que facilitan la corrupción son de naturaleza institucional y cultural.

Los factores institucionales que fomentan la corrupción son:

- a) debilidad institucional del Estado, que se caracteriza por su incapacidad de cobertura territorial y por instituciones incapaces de cumplir plenamente con sus funciones;
- b) el monopolio o concentración de poder en áreas con alto impacto económico o social (donde se manejan recursos o se toman decisiones con impacto político y social);
- c) amplio espacio de discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de agentes estatales;
- d) falta de control de los actos de la autoridad, lo que se basa en poca transparencia y rendición de cuentas en torno a las decisiones adoptadas por la autoridad así como en la naturaleza secreta de la corrupción;
- e) alto nivel de impunidad, ello permite que actos o sistemas de corrupción operen sobre la base de garantías de que el costo de la corrupción es ampliamente superado por los



beneficios obtenidos. La impunidad se garantiza en la medida que los actos no se investigan y si se investigan no se sancionan y si se sancionan, las consecuencias son desproporcionadas en relación al beneficio obtenido. Esta amplia discrecionalidad sin el debido control y rendición de cuentas, es fuente de posibles actos de corrupción. Esto demuestra dos dimensiones de la discrecionalidad: ex ante, como la razonabilidad de las medidas a adoptar, y ex post, como el control sobre esas decisiones.

Asimismo, para la CIDH, los factores culturales que permiten y fomentan que la corrupción se haya instalado en nuestros países, guardan relación con una cultura de tolerancia frente a la corrupción y, particularmente, una cultura de la ilegalidad, donde el respeto de las leyes, de las instituciones, de la confianza depositada por la ciudadanía es desvalorizada socialmente. La CIDH ha señalado que en la medida en que se hagan habituales las diversas formas de corrupción, y que sólo se rechacen sus formas delictuales extremas, erradicar dichas prácticas resultará extremadamente difícil. No cabe duda de que en la medida que la corrupción se considere como un fenómeno incontrolable, se estará fomentando su tolerancia social.

Enfrentar a la corrupción requiere no sólo de medidas de efectivo cumplimiento, sino de un amplio y perdurable consenso político y social que fortalezca las instituciones y que de ellas emanen políticas públicas perdurables más allá de los cambios periódicos de gobierno.

Ello debe, además, complementarse con la reducción de la discrecionalidad en la toma de decisiones y el respeto a la ley, mejorando e incrementando los controles, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y terminando con los privilegios o inmunidad de grupo que ponga fin a la impunidad de todos aquellos que cometen actos de corrupción. Para los

próximos años, es imperante que la política dé el ejemplo proporcionando una clara y contundente señal hacia la sociedad para poner fin a la cultura de la tolerancia.

Combatir la corrupción y obtener un cierto éxito no es un desafío técnico que simplemente pueda resolverse de un día para otro. Es asunto político que requiere de acción política y de la construcción de mayorías y consensos sociales con legitimidad política, que diluya la cultura de la impunidad y permita reconstruir la confianza ciudadana en las instituciones.

### c- Propuestas

Es fundamental que la Unión Cívica Radical y Juntos por el Cambio incorporen en su plataforma electoral y en la agenda de campaña los temas referidos a la lucha contra la corrupción y la integridad.

Los legisladores nacionales de la Unión Cívica Radical han desarrollado una importante tarea con la presentación de distintas iniciativas en este sentido, que de alguna manera se han sintetizado e incorporado a esta propuesta.

A continuación, se describen algunas iniciativas que deberían incorporarse no sólo como propuestas en una plataforma electoral, sino como ejes de la campaña próxima.

#### **1) Nueva ley de ética en el ejercicio de la función pública**

Es necesario redefinir algunos aspectos relacionados con las declaraciones juradas patrimoniales (quienes están comprendidos, plazos de guarda, control efectivo de las mismas, información para identificar posibles conflictos de intereses, titularidad de bienes

indirectos, sanciones severas ante incumplimientos o por falsedad de datos, con fines disuasorios), regulación de conflicto de intereses, la necesidad de la creación de una Comisión Nacional de Ética Pública, e incorporar algunos aspectos tales como: la prohibición de agregar a la publicidad oficial nombres de funcionarios, colores relacionados al partido de gobierno, la obligación de los funcionarios y agentes estatales en denunciar casos de corrupción, la recuperación de los activos o bienes sustraídos por actos de corrupción, entre otros aspectos. También sería importante establecer sanciones de carácter administrativo al funcionario/ agente estatal (pérdida del cargo, cesantía inmediata, multa, etc.) independientemente de los delitos que pudieran configurarse en la violación de las normas y principios de la ley.

Finalmente, resulta necesario redefinir la cuestión de los sumarios que se tramitan por violaciones a normas y principios éticos en el Estado Nacional. Por un lado, cada organismo estatal integrante de la Administración Pública Nacional cuenta con su propia oficina de sumarios, situación que no suele verificarse en el universo de las empresas y sociedades del Estado, cuyo personal se encuentra bajo la Ley de Contrato de Trabajo. Al respecto, sería necesario establecer mecanismos uniformes en todos los casos, que la Procuración del Tesoro de la Nación cuente con amplios mecanismos de control sobre la sustanciación de dichos procesos sumariales, permitir que el proceso sea de acceso público, que se cree una base de datos de tales procesos que sirva para coordinar la acción que le compete a los diversos organismos involucrados, todo con el fin que los mismos alcancen el carácter de celeridad, rectitud y sanciones ejemplificadora que debe aplicarse en estos temas.

## **2) Nueva Ley que regule el funcionamiento de la Oficina Anticorrupción**

La Oficina Anticorrupción fue creada en el año 1999 a través del artículo 13 de la Ley N° 25.233 (modificación de la ley de Ministerios), habiéndose asignado las funciones de elaboración y coordinación de programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional y, en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, se le otorgaron las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la Ley N° 24.946.

Resulta necesario redefinir su rol, dotándola de amplias facultades para investigar, querellar y con la posibilidad de aplicar sanciones de carácter pecuniario a funcionarios y agentes estatales. Asimismo, debería darle mayor autonomía financiera y administrativa, quitando su dependencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con un estatus similar al que posee la Unidad de Información Financiera, en tanto que su titular debería ser sometido previo a su designación, a algún proceso de oposición mediante audiencia pública.

3) Plan Nacional Anticorrupción / sistema de integridad. Requiere una nueva y profunda reelaboración, enfocada en la prevención, que cuente con un sistema de monitoreo y evaluaciones periódicas, sumando a ello no solo la visión de los diferentes organismos estatales involucrados y/o especializados, sino también de la sociedad civil y de un amplio consenso político que incluya al gobierno y a la oposición.

Argentina debería garantizar la aplicación de la ley de ética pública más allá del Poder Ejecutivo Nacional, estableciendo a tal efecto autoridades en todos los poderes como está previsto por dicha norma. Resulta necesario también que todas las provincias y municipios cuenten con sus propias leyes / normas de ética o bien adhieran a las normas nacionales vigentes.

Además, deberían elaborarse e implementarse sistemas de integridad en las provincias y municipios que no cuentan en su gran mayoría con este tipo de normas y acciones. En este sentido la creación de un Consejo Federal para la Integridad con el fin de promover la coherencia entre políticas y el diálogo en asuntos de integridad y anticorrupción entre el ámbito nacional y provincial, contribuiría de gran manera al objetivo.

En la esfera del Poder Ejecutivo Nacional sería importante avanzar en la conformación de una Comisión Nacional para la Integridad y la Transparencia con el fin de fortalecer la coordinación entre los actores clave de integridad del PEN, integrada por la Oficina Anticorrupción, la Sindicatura General de la Nación, la Agencia de Acceso a la Información Pública, la Procuración del Tesoro, la Jefatura de Gabinete, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación, entre otros.

#### **4) Ficha Limpia**

Resulta necesario que el Congreso Nacional apruebe una ley que impida que puedan ser precandidatos en elecciones primarias ni candidatos en elecciones generales a cargos públicos electivos nacionales, ni ser designados para ejercer cargos partidarios o públicos a aquellas personas que hayan sido condenadas por delitos contra la seguridad de la Nación, contra los poderes públicos y orden constitucional, por cohecho y tráfico de influencias, malversación de caudales públicos, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, exacciones ilegales, enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos, encubrimiento, fraude en perjuicio de la administración pública, delitos contra el orden económico y financiero, con sentencia condenatoria confirmada en segunda

instancia del proceso aunque la misma se encuentre recurrida y hasta su eventual revocación posterior.

#### **5) Reforma a la Ley 24.156**

Se trata de la ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, que fue sancionada en el año 1992, y que crea los principales organismos de control interno y externo como la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN). Debe analizarse el rol de ambos organismos, ampliando facultades de la AGN (control concomitante, seguimiento de observaciones y recomendaciones, obligación de denunciar a la justicia) así como repensar la integración del colegio de auditores generales, donde a pesar de que el organismo es presidido por un representante del principal partido de oposición parlamentaria, el oficialismo gubernamental suele poseer mayoría a la hora de definir el funcionamiento del organismo. Para ambos casos, se debe establecer un mecanismo de estabilidad y protección del personal que realiza los trabajos de auditoría y control, para evitar persecuciones o venganzas ante el descubrimiento de hechos o actos de corrupción.

6) Imprescriptibilidad de la acción penal en delitos de corrupción. Incorporar al Código Penal de la Nación la imprescriptibilidad de la acción penal para el caso de los funcionarios que cometen delitos en contra de la Administración Pública. Podría incorporarse a través de un nuevo artículo (62 bs) y que incluya la imprescriptibilidad de los delitos de: a) Fraude en perjuicio de una administración pública (artículo 174°, inciso 5 del Código Penal); b) Cohecho y tráfico de influencias (artículos 256°, 256° bis, 257°, 258°, 258° bis y 259° del Código Penal); c) Malversación de caudales públicos (artículos 260°, 261°, 262° y 264° del

Código Penal); d) Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas (artículo 265° del Código Penal); e) Enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos (artículos 268, 268.1°, 268.2° y 268.3° del Código Penal); e) Prevaricato (artículos 269°, 270° y 272° del Código Penal); f) Encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo, en el caso del artículo 277° incisos 1. a), b), c) y d), cuando estuviere imputado de haber obrado en violación de sus deberes un funcionario público nacional, provincial, municipal o una persona que tuviere a su cargo el manejo, la administración o el cuidado de bienes o intereses pecuniarios públicos, art. 177° inciso 3. d), y artículo 277° bis del Código Penal, y g) y todo otro delito cometido en el ejercicio de la función pública, con el fin de obtener provecho ilegal para sí mismo o para un tercero, haya o no detrimento del patrimonio del Estado.

#### **6) Prohibición de indultos para casos de condenas por delitos de corrupción.**

Ley de prohibición de indultos y conmutación de penas para crímenes y delitos relacionados con hechos de corrupción previstos en el código penal.

#### **7) Ley de protección a los denunciantes y testigos de actos de corrupción.**

En contextos como el de nuestro país, los agentes estatales no siempre se sienten confiados para denunciar violaciones de integridad, por miedo a represalias o porque el proceso es poco claro. Resulta imperioso establecer un marco de protección de denunciantes y testigos claro e integral en la lucha contra la corrupción. Esta protección deberá abarcar denuncias de actos que pueden o no ser considerados delitos penales pero

que poseen responsabilidad administrativa, posibilidad del anonimato, mecanismos para denunciar amenazas o represalias por denuncias, entre otras cuestiones.

**8) Ley de régimen procesal de la acción civil de extinción de dominio.**

Darle sanción legislativa al Decreto de Necesidad y Urgencia N° 62/2019 dictado por la gestión del ex presidente Mauricio Macri a fin de evitar cualquier modificación por parte del Poder Ejecutivo.

**9) Modificación de los artículos 256 y 268 del Código Penal sobre cohecho y enriquecimiento ilícito para incorporar a los dirigentes sindicales y administradores de obras sociales sindicales.**

**10) Reforma a la ley N° 23.660 de Obras Sociales,** estableciendo la alternancia en órganos de dirección y administración, transparencia y prevención de la corrupción y presentación de declaraciones juradas por los miembros de los órganos de dirección, así como la imposibilidad de ocupar cargos para todas aquellas personas con condenas por delitos relacionados con la corrupción tanto en el sector público como en el ámbito sindical.

**11) Reforma a la ley N° 23.551 de Asociaciones sindicales.**

Es imprescindible establecer la alternancia en órganos de dirección y administración de las asociaciones sindicales, dotándolas de transparencia en su funcionamiento y con mecanismos tendientes a prevenir la corrupción, con la presentación de declaraciones juradas por parte de los integrantes de los órganos de dirección y la incorporación del artículo 8° bis, sobre ficha limpia gremial para integrar órganos directivos u otros cargos.



**12) Ley de neutralidad de la administración pública.**

Publicidad oficial y utilización de los recursos del Estado. Resulta necesario que el Estado nacional cuente con una norma clara que prohíba la utilización de los recursos estatales para la promoción o beneficio de funcionarios o grupos políticos afines a dicha gestión. Debería estar vedada la incorporación de nombres de funcionarios en la pauta publicitaria, otorgamiento de beneficios o asistencia estatal, así como la utilización de colores o símbolos que se asimilen a las del partido o coalición de gobierno, entre otras cuestiones.

**13) Derecho a querellar en causas de corrupción.**

Resulta necesario incorporar al Código Procesal Penal la facultad de las organizaciones de la sociedad civil (asociaciones y fundaciones legalmente reconocidas) especializadas, en ser reconocidas como parte querellante en causas por corrupción. Esto asegurará mayor transparencia en los procesos, así como evitar la complicidad de funcionarios judiciales que desisten de impulsar los procesos.

**14) Ley de régimen de conflicto de interés.**

Resulta necesario establecer un régimen de conflicto de interés aplicable a todas las personas que se desempeñen en la función pública entendiendo como tal a toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del mismo o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos. Dicha ley deberá contemplar todos los supuestos de conflicto de intereses que pudieran generarse, así como los mecanismos para su resolución y las sanciones que correspondan ante su violación.

### **15) Ley de transparencia en el procedimiento de contratación en la obra pública.**

La presente ley tiene como objeto promover, viabilizar y asegurar la participación y el control ciudadano en las diferentes etapas del procedimiento de obra pública en la República Argentina.

### **16) Ley marco de mecanismos de participación ciudadana.**

No existe una ley marco que regule las distintas alternativas y formas de participación Ciudadana en el Estado Nacional. El Decreto N° 1172/2003 regula algunas alternativas y formas de participación ciudadana, que deberían estar contenidas en un marco legal sólido y con nuevas alternativas y formas. Hasta la fecha, las formas de participación ciudadana o son usadas como un paso meramente formal con el fin de dar cumplimiento a una obligación legal, o bien son escasamente usadas cuando no existe tal imperativo. Es por ello que resulta importante sancionar una ley que contenga y regule el sistema de audiencia pública, consulta popular, elaboración participativa de normas, planificación participativa, consejos consultivos, iniciativa popular, amicus curiae y otras tantas que podrían mejorar la gestión y contribuir enormemente en la lucha contra la corrupción y en el fortalecimiento de los sistemas de integridad del sector público nacional.

### **17) Incorporación al Código Penal del delito de compra de votos.**

En Argentina son considerados delitos situaciones tales como destruir urnas, impedir a los ciudadanos ejercer su derecho a voto, adulterar u ocultar boletas en el cuarto oscuro, adulterar el resultado electoral, entre otros. Sin embargo, no se encuentra penado el hecho de ofrecer dinero, remuneración, bienes o servicios para sufragar de una determinada

forma o abstenerse de hacerlo en cualquier acto electoral. Esta práctica, lamentablemente, se ha verificado en tiempos recientes en diversas elecciones en varios lugares del país. Esta incorporación al Código Penal, no solo está destinada para el caso de elecciones de servidores públicos, sino también para cualquier otro tipo de elección en empresas privadas (asamblea de accionistas), organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, o cualquier otra entidad donde la elección de representantes sea un hecho de carácter institucional, el cual debe estar resguardado por la mayor protección legal que asegure la transparencia y evite además, la enquistación de mafias y organizaciones delictivas en instituciones y órganos estatales.

#### **18) Mejorar la integridad y la transparencia en el financiamiento de los procesos electorales.**

Resulta necesario debatir algunas reformas al sistema de financiamiento de las campañas electorales, así como acotar la brecha entre la legislación nacional y las legislaciones provinciales. Solo 5 de las 24 jurisdicciones disponen límites al financiamiento de las campañas electorales (Ciudad de Buenos Aires, Mendoza, Río Negro, Córdoba y Santiago del Estero). Solo en 3 provincias las legislaciones establecen la auditoría de los informes de financiamiento de campaña (San Luis, Santiago del Estero y la Ciudad de Buenos Aires) y los partidos no están obligados a publicar informes de campaña. También es necesario ampliar los exiguos plazos que van desde la presentación de las listas para las elecciones primarias hasta la tramitación de cuentas y plazos de recepción de aportes de campaña, toda vez que son de imposible cumplimiento y conllevan a realizar operaciones sin registración y control.

## **19) Crear conciencia en la sociedad acerca de los beneficios de la integridad y la lucha contra la corrupción.**

Tanto la Oficina Anticorrupción como sus organismos pares en las provincias deberían llevar adelante permanentes campañas de difusión informando los actos que representan hechos de corrupción, y poniendo a disposición de la ciudadanía mecanismos de denuncia accesibles. Además, resulta imprescindible incorporar desde la educación primaria, materias y contenidos en materia de educación cívica relacionadas a la integridad, transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción, que eduquen y generen conciencia en la necesidad de gestiones de gobierno honestas y eficaces.

## **19- Derechos Humanos**

En estos años se retrocedió en relación a los derechos humanos. La pandemia evidenció sesgos autoritarios en nuestro país. Esto produjo crímenes y detenciones arbitrarias.

La misma Secretaría de Derechos Humanos de la Nación ha ignorado y hasta justificado las violaciones producidas en aquellos meses. Así lo señalan Human Rights Watch y la Universidad Johns Hopkins en un informe: “La respuesta de la secretaría no priorizó los derechos de las víctimas ni se centró en su rol principal de documentar las violaciones de derechos humanos durante las protestas producidas mayormente en forma pacífica”. Estas entidades civiles corroboraron que “más de 24.000 personas fueron obligadas a permanecer confinadas en circunstancias que pueden considerarse como detenciones arbitrarias”.

## **5 ejes**

1. El cumplimiento integral de la Constitución Nacional, las leyes y los tratados regionales e internacionales de derechos humanos.

2. La base de la realización de los derechos humanos es el Buen Gobierno que está compuesto de: la transparencia, la responsabilidad, la rendición de cuentas, la participación y la respuesta adecuada a las necesidades de las personas.

Las vinculaciones del buen gobierno con la promoción y la protección de los Derechos Humanos incluye la noción fundamental de la lucha contra la corrupción. La erradicación de la corrupción habrá de contribuir de manera central a la realización de todos los derechos del hombre, en especial los derechos económicos, sociales y culturales.

3. El fortalecimiento de la democracia y de sus instituciones facilita (conlleva) al respeto de todos los derechos humanos.

## **La cuestión penal juvenil**

Una política respetuosa de los Derechos Humanos de la infancia y Adolescencia debe promover la derogación del Decreto 22.278 (régimen penal de la minoridad de Videla), como recomienda periódicamente el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, y que fuera parte de las condenas al Estado Argentina por la CorteIDH (Fallo Bulacio y Mendoza) y debe sancionar un proyecto de Ley de responsabilidad penal juvenil democrático, como manda la Convención sobre los Derechos del Niño.

Asimismo, deberá de forma urgente, hacer cesar la práctica ilegal de privación de libertad o sancionar penalmente a las personas menores de 16 años en todo el territorio nacional.

### **Salud mental**

Una política respetuosa de los Derechos debe promover el cumplimiento del artículo 27 de la Ley 26.657 que establece que: ... “aquellas (provincias) que tengan en su territorio dispositivos monovalentes, deberán desarrollar para cada uno de ellos, proyectos de adecuación y sustitución por dispositivos comunitarios con plazos y metas establecidas”.

El Decreto Reglamentario 603/13, establecía que: ...“La sustitución definitiva (de manicomios o efectores monovalentes) deberá cumplir el plazo del año 2020, de acuerdo al consenso de Panamá adoptado por la *Conferencia Regional de Salud Mental* por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) – Organización Mundial de la Salud (OMS) “20 años después de la Declaración de Caracas” en la ciudad de Panamá el 8 de octubre de 2010”.

En este sentido, se deberá eliminar la ilegal práctica de las internaciones con alta médica, pero sin “alta social”. En concordancia con esto, se deben realizar acciones tendientes a garantizar el acceso a las denominadas casas de medio camino, sistemas de apoyo, orientación y acompañamiento en todas las jurisdicciones.

Se deberá crear el órgano de Revisión de Salud Mental en las jurisdicciones que aún no cuentan con esta institución (CABA, entre otras).

### **Garantías de debido proceso**

Una política respetuosa de los Derechos Humanos de la infancia y Adolescencia debe promover el cumplimiento del artículo 27 de la Ley nacional 26.061 de protección integral de los derechos humanos de la infancia, que establece que todas las personas menores de 18 años tienen derecho a contar con un Abogado/a del Niño/a como garantía de debido proceso y en caso de carecer de recursos económicos el Estado deberá asignarle de oficio un letrado que lo patrocine, en todas las causas en que se diriman sus derechos.

Asimismo, se debe hacer cesar la ilegal práctica de Jueces y Asesores de Menores de todas las jurisdicciones, que rechazan el patrocinio letrado de Niñas y niños menores de 13 años.

Por otra parte, se debe establecer una normativa nacional que regule las condiciones materiales de las instituciones de albergue de personas privadas de sus cuidados parentales, en todas las jurisdicciones del país.

### **Ausencia de datos y organismos de control**

#### **Principales problemas a enfrentar**

1. La falta o carencia de imparcialidad y neutralidad en los organismos de control nacionales.
2. La necesidad de cubrir las vacantes en la Administración Pública con personal idóneo y competente.

3. El mejor conocimiento de las instancias administrativas y judiciales para presentar recursos ante las violaciones de los derechos humanos.

4. Un mayor conocimiento de las instancias regionales e internacionales para denunciar violaciones de derechos humanos fuera de la jurisdicción interna de Argentina.

5. Ausencia de Datos y Organismos de Control. Una política respetuosa de los Derechos Humanos de la infancia y Adolescencia debe promover la creación de un sistema de datos transparente, confiable, actualizado y público, que contenga al menos la información más básica sobre las personas menores de 18 años y su relación con las diversas áreas del Estado (especialmente, privados de libertad, privados de sus cuidados parentales e internaciones involuntarias de salud mental)

Se deben publicar los datos presupuestarios con la debida desagregación por programa y actividad.

### **Caracterización situación actual**

1. Reiteradamente la Nación y las Provincias incumplen obligaciones de derechos humanos por falta de previsión, así como la incapacidad para remediar las situaciones urgentes que incluyen violaciones a los derechos a la alimentación y a la salud.

2. El confinamiento por la pandemia del COVID despertó modalidades autoritarias de parte del gobierno nacional y los gobiernos provinciales lo cual debe ser todavía revertido para que se ajuste al ordenamiento jurídico. Aún permanecen los casos de violencia institucional que se registraron durante la pandemia en algunas provincias y por ello las



políticas públicas de Derechos Humanos deberán continuar el proceso de revertir esas prácticas ilegales.

### **Orientaciones programáticas generales**

1. Control y supervisión del debido respeto a los derechos humanos consagrados por el ordenamiento jurídico nacional y provincial, así como de las normas regionales e internacionales.

2. Necesidad de mejorar la difusión y divulgación de las normas de derechos humanos que necesitan la implementación completa y de los remedios y recursos existentes para desterrar las violaciones a los derechos humanos.

3. Las violaciones graves de derechos humanos en Latinoamérica y el resto del mundo deben ser motivo de debate interno y de un posicionamiento del país que sea coherente con la alta prioridad que la Nación otorga al respeto de los derechos humanos en la Argentina. Así se evitará el doble rasero y se alejará la especulación política e ideológica.

### **Propuestas y acciones generales**

5.1. Intensificar el control del cumplimiento de todos los derechos humanos pues son indivisibles e interdependientes.

5.2. Contribuir al fortalecimiento de las instancias administrativas y judiciales para remediar las violaciones de derechos humanos.

5.3. Mantener abierta la instancia de remedios a nivel Interamericano y/o Internacional cuando las instancias nacionales o provinciales no responden frente a las violaciones de derechos humanos.

5.4. Impulsar el compromiso de la Argentina con el respeto de los derechos humanos tanto en los países de América Latina como en el resto del mundo.

5.5. Un claro posicionamiento en el conflicto con Pueblos Originarios de conformidad con el Artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional y las leyes correspondientes. Con rechazo a la violencia, la intimidación y las vías de hecho.

5.6. Una política respetuosa de los Derechos Humanos de la infancia y Adolescencia debe promover la designación del Defensor del Pueblo de la Nación, figura que se encuentra acéfala desde el año 2009, promover la designación del Procurador Penitenciario de la Nación, que venció su mandato en 2010 y promover la designación del Defensor del Niño adjunto, vacante desde 2020. Asimismo, se debe promover la creación de las Defensorías provinciales del Niño, garantizando la independencia y autonomía de la figura, respecto al poder ejecutivo.

5.7. Algunos temas acuciantes en materia de litigio estratégico en todo el país, que los organismos de control no han llevado adelante: sólo a modo de ejemplo, inseguridad alimentaria, falta o deficiencia en la cobertura de salud, falta o deficiencia en el acceso a medicamentos, falta de conexión a red de agua corriente, falta de conexión a red cloacal, falta de acceso a red de energía (eléctrica o gas natural), hacinamiento, vivienda con cercanía de basurales, presencia de fábricas contaminantes en las cercanías de la vivienda, espejos de agua contaminada cerca de la vivienda, inasistencia a la escuela, falta o deficiencia en el acceso a internet, falta de dispositivos para acceder a la conectividad en

materia educativa, falta de afiliación al sistema de seguridad social (AUH entre otros), desempleo de larga duración de los progenitores, violencia institucional, falta de acceso a la justicia, privaciones ilegítimas de la libertad.

## **Derechos Humanos y Narcotráfico**

Sin perjuicio del tratamiento en el capítulo de políticas de seguridad se tratan aquí las implicancias que conlleva el narcotráfico contra la vigencia de los derechos humanos.

1.- Como ya lo han expresado las Naciones Unidas, la denominada “guerra contra las drogas” que llevan adelante algunos Estados Parte ha resultado ineficiente para reducir el consumo y disminuir el tráfico de sustancias.

2.- Las acciones derivadas de la “guerra contra las drogas” ha ocasionado numerosas violaciones de los derechos humanos tales como: el derecho de libertad personal, la prohibición de la tortura, el derecho a un juicio justo, el derecho a contar con un medio ambiente limpio y sano y el derecho a la libertad de expresión. Además, ha incitado al desarrollo de perfiles discriminatorios, la violación de derechos de grupos vulnerables, ha provocado desplazamientos forzados de poblaciones, ha llevado a inculpar judicialmente a menores en procesos de adultos, entre otras consecuencias negativas.

3.- Por lo dicho, desde el punto de vista de los derechos humanos, se deben promover políticas públicas que prevengan las violaciones de los derechos humanos y deben establecerse coordinadamente remedios administrativos y judiciales para evitar la existencia de zonas donde el Estado no tenga control del territorio.

Por último: Para que estas políticas puedan ser llevadas a cabo con la coherencia, profundidad y legitimidad que nuestro País ha logrado en el tema a partir de las políticas llevadas a cabo por la Presidencia de Raúl Alfonsín en el inicio de la gesta democrática, es necesario que los distintos puestos y cargos tanto en el ámbito nacional como internacional sean ocupados por expertos de reconocida trayectoria y capacidad.

## 20- Políticas culturales

### a- Visión y determinación

La plataforma electoral de JxC de 2019 explicaba que la situación económica y social era sumamente delicada y crítica, entre otras cosas porque había un 30 % de pobreza estructural. Antes, para la elección de 1999 escribimos que la pobreza estructural que nos dejaba el menemismo, del 20 %, era intolerable. Hoy es de poco menos del 40 %. Dos de cada tres jóvenes en Argentina son pobres. Dos de cada tres chicos son pobres. ¿Alguien puede pensar que si seguimos haciendo lo mismo vamos a resolver el problema?

Ante este crecimiento de la pobreza, una comunidad agobiada por la crisis económica y la falta de rumbo, resulta relevante preguntarnos para qué sirven las políticas culturales y el rol del Estado en las mismas.

Comencemos, entonces, distinguiendo entre política cultural y gestión cultural.

La política cultural tiene que formar parte del centro de la política argentina, porque genera relaciones y contextos para resolver problemas arraigados en la sociedad.

El filósofo Richard Precht define: “La cultura no es el cine, ni los libros, ni la música, ni el teatro, ni es un accesorio decorativo para los que ganan mucho dinero, sino que es una pregunta por la orientación sobre lo que hace valiosa la vida”. Es decir, la manera en que queremos vivir. Y la manera en que queremos vivir los argentinos requiere de cambios, de modificaciones que mejoren la vida de los argentinos.

La política cultural tiene que tender a, por un lado, defender, comprender y difundir el patrimonio, y, por el otro, a asegurar la libertad de las expresiones artísticas. Y debe hacerlo con un propósito claro: el de construir un lazo social, basado en el desarrollo de la identidad, y en el respeto de la diversidad. El discurso público se construye a partir de las decisiones que toman quienes desarrollan las políticas; desde la cultura debemos propiciar una sensibilidad, un modo de convivir, una conversación en la que se pueda hablar de cosas difíciles. O sea, debemos construir una audiencia activa, para generar una conversación sincera sobre quiénes somos, adónde vamos y cómo queremos ir. La cultura ofrece herramientas para desarrollar esa conversación. Que en nuestro país es una conversación urgente y necesaria.

b- 5 ejes

Acceso a la cultura

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, con jerarquía constitucional en la República Argentina, establece que “toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten”. Además de que es nuestra obligación cumplir con la Declaración, nosotros compartimos esa afirmación. Y llevamos políticas para consagrar estos derechos.

El libre acceso al disfrute de los bienes culturales es una guía rectora de todas las políticas impulsadas por nuestro partido.

El estado y el gobierno deben intervenir mediante la acción de las instituciones correspondientes, aplicando criterios públicos y transparentes, basados en la ley, la equidad y el mérito. Los mismos no deben ser partidarios, propagandísticos o de intereses económicos privados. Incluso, los organismos deben funcionar sólo bajo un control exhaustivo de organismos independientes.

Dicho de otra manera: la cultura no puede ser un botín de guerra que corresponda al triunfador de cada elección, ni un campo de batalla por el poder. Todo lo contrario a lo que hizo el kirchnerismo.

El estado también tiene que garantizar el acceso y el goce de los bienes culturales a toda la población. Promoviendo la ruptura de barreras de exclusión que niegan a amplios sectores sociales el disfrute de todo tipo de expresiones artísticas. Muchas de ellas tradicionalmente reservadas a pequeños estratos sociales.

Creación de valor

La cultura es un motor de desarrollo económico. En conjunto representa 2.5 puntos del Producto Bruto Nacional y casi 2 puntos del total del empleo nacional. La informalidad de la economía argentina permite suponer que estos porcentajes pueden ser mucho mayores. De todas formas, la importancia económica de la cultura está por sobre los sectores “Gastronomía/Hotelería” y “Finanzas”.

Las posibilidades de la economía del conocimiento son inmensas y la producción cultural de contenidos es un punto estratégico de desarrollo. Ambos son sectores productivos a los cuales la Argentina debe apostar, incentivar y desarrollar porque tiene condiciones de competencia para ello.

#### Exportación de cultura

Las posibilidades de exportar cultura y generar ingreso de divisas son muy amplias. Para ello debemos:

- Facilitar, impulsar y generar herramientas que simplifiquen la relación con el mercado internacional. Por ejemplo: diseñar un sistema “exporta simple” para los productos culturales de consumo masivo, con normas aduaneras ágiles y sencillas.
- Desarrollar marcas culturales con denominación de origen, que ayuden a los productores a ganar mercados en el mundo.
- Acrecentar programas de apoyo para la participación de productores culturales en ferias y congresos internacionales.

#### Recuperación y valorización del patrimonio cultural

Nuestro país cuenta con un vasto patrimonio cultural distribuido en todo su territorio, muchas veces ignorado, mal gestionado o gestionado sin propósitos claros. Por ejemplo, muchos museos nacionales carecen de narrativa o, peor aún, tienen una visión sectorial, partidaria, mezquina, distorsionada y por tanto falsa del acervo cultural.

Así se pierde una riqueza material e inmaterial que no sólo es generadora de identidad, de construcción de ciudadanía y de formación intelectual, sino que también constituye un recurso económico desvalorizado.

Por lo tanto, la puesta en valor, la modernización y la eficiencia de gestión son objetivos prioritarios del próximo gobierno.

En este sentido, en el marco de las políticas patrimoniales y con el propósito de ampliar el acervo bibliográfico y documental de la nación, y ante la ausencia de estrategias de visibilidad y de puesta en disponibilidad que clarifiquen y transparenten el estado actual de nuestros patrimonios y ante la falta de instituciones fuertes donde legar, se postula el fortalecimiento de políticas que breguen por el cultivo de la “conciencia documental” en el país, esto es, la creación de una “Red Nacional de Bibliotecas, Archivos y Museos” y la creación de un “Archivo Regional de Escritores”.

Se debe retomar, además, la iniciativa de Sistema Nacional de Documentación Histórica iniciado bajo la gestión 2015-2019 en el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Al mismo tiempo, considerando la dispersión de las políticas de digitalización en el país, se postula la creación de un “Programa Nacional de Digitalización” y la necesidad de sanción de una “Ley de Migración Digital de Documentos Históricos y Literarios”, para la exposición y puesta en disponibilidad de documentos conforme los protocolos y los desafíos patrimoniales y archivísticos del siglo XXI. En este sentido, se señala la necesidad de articular las labores de formación de RR. HH., la inversión en infraestructura tecnológica y



el establecimiento de marcos legales en materia de derechos de autor y propiedad intelectual.

Incentivo a la formación y la creación artística

Hay que quitarles los uniformes a las culturas oficiales.

La pretensión de crear cultura y de creer que la cultura debe de ser monolítica ideológicamente y de un solo color político partidario termina destruyendo su riqueza.

Además bastardea recursos y dinamita la pluralidad de miradas e ideas que, es, en esencia, una riqueza propia de una sociedad sofisticada. Abandonar el recorrido que el kirchnerismo ha transitado desde hace casi dos décadas debe ser un propósito prioritario.

Promoveremos la diversidad, la heterogeneidad, el contraste y los matices artísticos culturales. En otras palabras: "la desigualdad de los contenidos".

El apoyo a la formación y a la creación artística se realizará sin prejuicios ideológicos ni prácticas clientelares y fortaleciendo la interacción de los sectores público y privado.

c- Principales obstáculos

La opinión pública en general ignora, pero a veces intuye, la gravedad del abusivo uso político de la cultura que ha hecho el kirchnerismo durante estos últimos veinte años.

La pésima calidad institucional de las políticas culturales es un problema central.

La producción, el consumo, la financiación y el intercambio de cultura, tanto dentro del país como con el exterior, tanto en el sector privado como en el estatal, es en la Argentina vasto y rico. Los recursos que el Estado argentino asigna a la cultura son cuantiosos.

Sin embargo, existen dos categorías de problemas en materia de políticas públicas sobre cultura en la Argentina: una general y otra específica.

El problema general radica en que los mecanismos de diseño, decisión, financiamiento, implementación y control de esas políticas y de esos cuantiosos recursos, suelen ser arbitrarios, diletantes, oscuros y débiles, pues escasean instituciones y reglamentaciones equitativas, profesionales, transparentes y sólidas que se ocupen de ello, quedando a merced de la voluntad del gobierno/funcionario en función.

El problema específico es que el actual gobierno ha venido aprovechándose de dichas deficiencias para implementar 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.

Además, como en la mayoría de las áreas, existe una gran resistencia al cambio que anida, no sólo en las áreas gubernamentales, sino también en las organizaciones que actúan en las distintas disciplinas y en los elencos permanentes beneficiarios de los recursos públicos. Asociaciones profesionales, sindicatos, organismos no gubernamentales tiene un sesgo "conservador" de prácticas y privilegios con una tendencia muy marcada a mantener el statu quo.

Por otra parte, si consideramos que una de nuestras oportunidades y objetivos es generar riqueza (material y simbólica) esto no podrá realizarse con una Argentina cerrada, provincializada, alejada del mundo. Tal como lo señalamos en nuestras propuestas de Política exterior.

Otro gran problema es el bajo rendimiento del sistema educativo. Nuestras propuestas señaladas en el área de educación son potentes y pertenecen a todas las áreas de política pública.

Finalmente, los desequilibrios macroeconómicos con su presión tributaria e inflacionaria que vuelve utópica cualquier empresa por más pequeña que sea, es un factor relevante

cuya puesta en orden no puede esperar. La prioridad es la estabilidad macroeconómica, junto con el cambio de régimen económico y el despliegue de políticas productivas que promuevan el empleo, la inserción internacional, el aumento de nuestras exportaciones. Tal y como se describe en nuestros capítulos productivos.

#### d- Situación actual

La política cultural del kirchnerismo, tan propia de los populismos, ha pasado con una topadora por sobre los postulados y el ejercicio de una cultura republicana, democrática, abierta, plural, audaz e innovadora. Ha anulado, o ha intentado hacerlo, la pluralidad de voces. Sobran los ejemplos de cooptación y captación, como así también de reduccionismo creativo y domesticación de las audiencias. Cultura igual propaganda es la bandera del oficialismo.

El empobrecimiento cultural además despilfarró recursos públicos. Por mencionar sólo un ejemplo: el INCAA. El costo de personal pasó del 8 % de los recursos a inicios del siglo al 48 %. Esto quiere decir que casi la mitad de las partidas para créditos y subsidios de la industria del cine se destinan a pagar el sueldo al personal que administra el Instituto.

La política económica proinflacionaria es un factor expulsivo para cualquier emprendimiento. En la pospandemia aún no se ha resuelto la gravísima situación de artistas y productores de bienes y servicios culturales, muchos de los cuales han dejado de trabajar y producir y aún no han podido volver a hacerlo.

#### e- Orientaciones programáticas y propuesta

Lo que hoy genera más valor es el conocimiento. Desde hace algunos años se está construyendo una nueva Teoría del valor, un nuevo modelo de crecimiento. Desde

diferentes ámbitos académicos y tecnológicos de la región, así como desde diferentes colectivos culturales y artísticos, se está pensando en nuevas formas de acceso a lo inmaterial.

Es fundamental revisar las normas vigentes para promover actualizaciones que ofrezcan una legislación ágil y eficiente, así como la institucionalización y profesionalización del sector en base a criterios de legalidad, equidad, transparencia, idoneidad y mérito, para atender el diseño, decisión, financiamiento, implementación y control de las políticas públicas culturales. En particular, en lo que atañe a los concursos para cargos directivos, concursos artísticos, becas, subsidios, etcétera, se debe recurrir a la experiencia de los países que ya tienen una consolidada trayectoria institucional en materia de administración pública de la cultura.

### **Promover el talento artístico: “Mejorarte”**

Desarrollaremos políticas que promuevan el talento artístico en todas sus expresiones, poniendo en valor las producciones nacionales y autóctonas.

Promoveremos políticas destinadas a hacer de los ciudadanos hacedores de bienes culturales.

Crearemos un sistema de becas destinadas a la promoción internacional del talento argentino que deberán ser adjudicadas por jurados de gran prestigio desvinculados de intereses particulares.

### **Desarrollar las industrias culturales**

La promoción de la economía naranja como hoy se denomina a las industrias creativas y culturales, debe ser un eje de trabajo permanente, con líneas de financiación para nuevos

emprendimientos, apoyando la creación, la producción y la exportación e importación de bienes y productos culturales.

La inserción en el sector externo de nuestras “fábricas” de cultura no pueden ni deben ser unidireccionales. No existe la posibilidad de sólo exportar bienes y servicios sin la consecuente reciprocidad de también importar estos bienes. Además, también se trata de encarar proyectos conjuntos, trabajos de cooperación y de inserción en otros mercados. Ésta es hoy la base para actuar en el mundo globalizado.

En este marco, la protección de los derechos de propiedad intelectual está en el centro del debate ya que en la economía digital las grandes empresas globales proveedoras de servicio de internet propenden a la libertad total del uso de los contenidos. Nada más perverso para el desarrollo de las empresas locales que deben discutir mano a mano con estas megacorporaciones que avasallan su trabajo. La industria del libro, por ejemplo, necesita no sólo para su desarrollo sino para su subsistencia que los derechos de autor sean respetados y defendidos.

El sector del libro también requiere afrontar problemas estructurales de larga data como por ejemplo la sustentabilidad de la cadena de generación de valor, ya que se trata de un bien que se comercializa “en consignación” y cuyo insumo principal, el papel, no se produce en las cantidades necesarias en la Argentina. Cabe señalar que el ecosistema del libro continúa basado en la publicación y la venta del libro en soporte papel, ya que el avance del libro digital está estancado y produce bajos niveles de facturación. Esto sucede no sólo en nuestro país sino en todo el mundo.

Si bien se editan en el país cerca de 28.000 nuevos títulos por año, aproximadamente el 50 % de esta cifra está destinado al circuito comercial. Es decir, terminan siendo distribuidos

en librerías, de modo que el acceso a publicar por parte de autores es muy difícil, especialmente si se trata de ficción.

Impulsaremos, en consecuencia, la equiparación de las editoriales con los productores y exportadores de contenidos culturales con los beneficios que reciben otras empresas creativas como la industria del software.

En tanto resulta imprescindible, promoveremos la defensa de las librerías y de los planes de lectura, eslabones centrales que posibilitan el acceso de la cultura.

### **Sancionar una ley de mecenazgo**

Impulsaremos una ley nacional de mecenazgo que permita acceder a financiamiento privado para la promoción de contenidos, artistas, proyectos de infraestructura, obras, etcétera, con un mecanismo accesible desburocratizado de exención impositiva.

Resulta central que esta norma tenga un perfil marcadamente federal, con comités de evaluación profesionales y un régimen que tenga bien definido los montos máximos y mínimos a asignar, los posibles beneficiarios -personas, organizaciones, empresas-.

### **Actualizar los diseños institucionales**

Las instituciones culturales argentinas están cimentadas en una estructura pre-digital.

Seis de los ocho organismos dependientes del Ministerio de Cultura de la Nación fueron creados antes de 1970. Así en el siglo XIX se fundaron la Biblioteca Nacional y la Comisión Nacional de Bibliotecas Populares (CONABIP), mientras en 1936 nació el Instituto Nacional del Teatro (INT) y en 1958 el Fondo Nacional de las Artes (FNA). En 1968 se conformó el Instituto de Cine (modificado luego como INCAA) y pasó al Estado nacional el Teatro

Cervantes. En el siglo XXI, sólo se crearon el Instituto Nacional de la Música (INAMU) (2012) y Tecnópolis (2011).

Podemos decir, entonces, que la cultura repite una burocracia alejada del avance tecnológico que moldea la actual vida cotidiana.

Proponemos revisar y actualizar las leyes, decretos y otras normas que regulan el funcionamiento de los organismos rectores de la cultura nacional, para renovarles el carácter democrático, federal, tendiente al desarrollo, que acompañe los cambios tecnológicos y propicie el consenso y la conversación social.

### **Sancionar un nuevo marco legal para las industrias audiovisuales**

La industria audiovisual nacional tiene, más allá de sus importantes logros y méritos, un gran potencial de crecimiento, puede generar a la vez bienes culturales de relevante valor y numerosos puestos de trabajo muy bien remunerados.

La producción audiovisual en cualquiera de sus formatos –cine, series, televisión, publicidad, videojuegos, animación, transmedia, etcétera– se debe impulsar firmemente con acciones de fomento y promoción, sobre la base de dos ejes, contenidos y cadena de valor económico.

Reformularemos la Ley de Fomento del Cine, para abarcar los formatos audiovisuales actuales y los que surjan, reconociendo a la vez los cambios generados en los hábitos de consumo cultural y los nuevos jugadores en el mercado audiovisual.

La política de fomento audiovisual debe contemplar tanto a las grandes producciones como a las producciones independientes, buscando mejorar y desarrollar mecanismos de distribución que faciliten la vinculación de la producción nacional con el público local.

Todos quienes en el país monetizan obras audiovisuales deben, razonablemente, contribuir al fomento de su producción.

Promoveremos una ley de promoción audiovisual, con eliminación o reducción de impuestos, eliminación definitiva de derechos de exportación, devolución automática del IVA en los proyectos para el exterior, creación de un fondo de ayudas económicas para las producciones destinadas al mercado internacional (cash rebate), entre otras.

Impulsaremos acciones que vinculen eficazmente a instituciones de formación profesional con la industria, reconociendo las reales necesidades del medio.

Asimismo, y respetando los derechos de los participantes, deben adecuarse las regulaciones laborales y profesionales a las actuales modalidades de la producción audiovisual.

## **Patrimonio**

La Argentina es un territorio amplio, variado y complejo. Presenta diferentes paisajes sobre los que, desde tiempos inmemoriales se asentaron culturas ancestrales que, junto con la tradición española, la experiencia jesuítica y franciscana en diferentes regiones, la inmigración europea, la propia de los países limítrofes y otros de sudamérica y las sucesivas influencias migratorias fueron acuñando un mosaico de identidades que en conjunto conforman la Argentina de hoy.

Es un desafío pensar una política pública que aborde las realidades del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) pero al mismo tiempo piense y atienda las necesidades de ciudades capitales de provincias o poblados de la puna, el Iberá, o del sur.



A primera vista, hay una inequidad de equipamientos culturales en todo el país. Un fuerte contraste entre grandes museos, centros culturales, teatros en algunas ciudades y capitales de provincias o localidades pequeñas donde no existe un mínimo equipamiento.

Por ello la generación de espacios culturales flexibles, que se conviertan en lugares de encuentro, son fundamentales. Por ejemplo: Argentina tiene una extensa red, bien institucionalizada, de bibliotecas populares. Tienen que convertirse en lugares de encuentro de la cultura, de expresión cultural. Deben ser ámbitos de despliegue del genio creativo y fraternal de los habitantes de nuestro país.

Construcción de nuevos espacios, restaurar obras y dotar a las ciudades de lugares apropiados para su recuperación cultural podría ser una instancia de política federal que favorezca el encuentro, la inclusión y el fortalecimiento de una ciudadanía activa.

La Argentina posee 1.200 Monumentos Históricos Nacionales que abarcan desde el periodo prehispánico hasta edificios modernos como el Banco de Londres en CABA o la Escuela Normal de Alem en Misiones. Todo el territorio argentino está representado en este mapa, sin embargo, en los últimos treinta años no ha habido una política clara de preservación, puesta en valor y sobre todo una visión de sustentabilidad de estos bienes.

Es necesario una política que articule los esfuerzos de la Nación, las provincias y las ciudades que, más allá de fortalecer la identidad, pueda generar trabajo a través de programas Escuela Taller y favorecer el turismo. Los recientes programas de poblados históricos reactivan el vínculo con la comunidad y motorizan la gastronomía regional, las artesanías y la mano de obra local.

### **Promover la creación de un Mercado de Arte**

Impulsaremos la construcción de un Mercado de Arte Argentino.

Tal como ocurre en otros países, como Brasil y México, las necesidades para su promoción son muy específicas:

1. Dotar a cada museo de un presupuesto excluyente para la compra de obra y el fortalecimiento de su patrimonio;
2. Promover un blanqueo de obras de arte que contemple la especificidad del caso y promueva la compra de arte como reserva de valor, al tiempo que genere en el comprador o coleccionista la idea de la responsabilidad que le toca como guardián del patrimonio común. Este blanqueo tiene que ir acompañado de una reforma respecto del modo en que tributan las obras de arte;
3. Iniciar –a través del Fondo Nacional de las Artes– la documentación de obra de los artistas, con un registro sea público y accesible a cualquiera que quiera consultarlo;
4. Aunar esfuerzos con los estados provinciales para impulsar incentivos fiscales a las galerías, ferias y talleres que se establezcan en zonas específicas de todo el país;
5. Y es muy importante modificar la Ley de Circulación de Obras, y sumar nuevas disciplinas como la fotografía.

### **Crear la Comisión Nacional de Desarrollo Cultural o Consejo Cultural Nacional**

Promoveremos la creación de una comisión interdisciplinaria y multipartidaria con el propósito de realizar una evaluación y un diagnóstico de los principales problemas que aquejan al sector.

En especial de aquellos problemas atinentes a la escasez de mecanismos institucionalizados, falta de idoneidad de los administradores, desigualdades socioeconómicas y geográficas, ausencia de un mapa de necesidades culturales de

acuerdo a criterios socioeconómicos y de etnias o actividades amenazadas, descuido y depredación del patrimonio cultural, etcétera.

La Comisión o Consejo se integrará con personalidades conspicuas, intachables y representativas de los diversos ámbitos de la cultura (administradores públicos, organizadores y empresarios privados, mecenas, creadores, artistas, parlamentarios, expertos, académicos, educadores, difusores, etcétera).

### **Desarrollar una diplomacia cultural**

La diplomacia cultural es una herramienta poderosa de la política exterior.

Muchas potencias asignan una gran importancia a su diplomacia cultural. Alemania, por ejemplo, proclama oficialmente que la cultura constituye uno de los tres pilares básicos de su política exterior.

La Argentina dispone de un potencial enorme en materia cultural, tanto en su producción interna como en su exportación privada con creadores culturales residiendo en el exterior, lo cual debería ser mejor aprovechado.

Los principales problemas de la política cultural externa argentina son la carencia de un sistema institucionalizado de mecanismos transparentes, públicos, equitativos y meritorios para designar a su conducción y para asignar recursos. Y la falta de una subordinación razonada y elaborada de la acción cultural externa a los lineamientos y objetivos generales de la política exterior. En consecuencia, la actividad de promoción cultural externa queda a menudo a la discreción personal de los directores de la Dirección de Cultura de la Cancillería.

Impulsaremos la institucionalización de las decisiones en materia de promoción cultural en el exterior, para transparentar y prestigiar con mecanismos equitativos y de mérito –que

evitan el nombramiento de parientes, censores ideológicos, diplomáticos obsecuentes o artistas con intereses prioritarios en sus propias carreras–, y subordinar toda la actividad a los objetivos derivados del plan general de la política exterior.

## 21- Deporte

### **Rumbo a una política pública para el desarrollo del deporte, la actividad física y la recreación**

#### a- Consideraciones Generales

La política deportiva prevé objetivos colectivos que consideramos necesarios, o al menos deseables, en una primera etapa. Estas acciones deben ser aplicadas por una institución u organización gubernamental legitimada que esté en condiciones de orientar el comportamiento de actores individuales y colectivos, y en ese sentido pueda modificar situaciones percibidas como insatisfactorias o problemáticas.

Para ello debemos garantizar el seguimiento, la evaluación y la actualización de la política pública nacional para el desarrollo del deporte, la recreación, la actividad física en el período 2023-2027 articulando la acción del Estado en todos sus niveles (nacional, provincial y local), con políticas públicas que generen a través de programas y proyectos el

acceso de todos los ciudadanos de manera equitativa, libre e igualitaria al deporte, la actividad física y la recreación, garantizando una mejor calidad de vida.

A su vez, pretendemos terminar con la inestabilidad organizacional que sufrió el área en los últimos años, proporcionando a los organismos a cargo las herramientas necesarias para liderar transformaciones profundas. Para ello, hay que dotar al sector de una moderna legislación que contemple los avances en gestión deportiva y brinde el marco para el diseño e implementación de una política pública que incluya a todos los sectores.

Finalmente, consideramos fundamental establecer un Plan Nacional y Federal que interprete y contenga planes regionales, provinciales, municipales y universitarios, teniendo en cuenta los enfoques diferencial y territorial que constituyen elementos fundamentales para el desarrollo de una política integral.

#### b- Problemáticas actuales a afrontar

- Fallas en la organización del sistema deportivo nacional y falta de coordinación en los distintos niveles de gestión de gobierno.

El hecho de que la mayoría de los programas de política deportiva se lleven a cabo en territorios provinciales y municipales vuelve imprescindible dotar de una mayor coordinación los distintos niveles de gobierno en la política pública deportiva en sus tres etapas: diseño, implementación y evaluación.

Es necesario fortalecer espacios donde participen las autoridades deportivas de cada provincia para diseñar una ingeniería que permita el trabajo articulado y cuyo resultado sea una política federal con estándares mínimos que promueva la integración regional en la

implementación, a los fines de lograr los objetivos propuestos que posibiliten un sistema deportivo nacional con desarrollo equitativo a lo largo del país.

- Escaso financiamiento de los programas y discrecionalidad en la asignación.

La gestión actual adolece además de los problemas de financiamiento de la política pública deportiva, de sesgos en la implementación y ejecución de los dos programas que han sido eje de la Secretaría: Clubes en Obra y Hay Equipo.

Es necesario tender hacia el financiamiento de manera compartida para que la participación de los gobiernos provinciales no sea sólo retórica y de esta manera asumir el compromiso del Estado como responsable de garantizar la sustentabilidad de las políticas.

- Falta de políticas públicas que garanticen un acceso universal y la promoción a la práctica de actividad física y deportiva.

Por un lado, la brecha significativa se da en términos de acceso y por el otro, a la práctica de actividad física y deporte. Hoy la mitad de la población no desarrolla ningún tipo de práctica deportiva.

Si bien en Argentina, comparando los datos actuales con los registrados por la Encuesta Nacional de Actividad Física y Deporte (ENAFYD) 2009,<sup>50</sup> se han registrado de forma simultánea y equivalente un descenso del porcentaje de hombres y ascenso del porcentaje de mujeres en relación a la práctica de deporte y actividad física, la realidad es que la brecha en el país no es tan significativa cuando se compara con países de la región. En Argentina 5,3 de cada 10 hombres practican deporte y actividad física mientras que las

---

<sup>50</sup>. Encuesta Nacional de Actividad Física y Deporte.

mujeres 5 de cada 10. En Uruguay esa brecha asciende a 7 de cada 10 hombres frente a 6 mujeres de cada 10.

Asimismo, comparado el nivel de estudios alcanzados se observa una brecha notoria en la práctica deportiva entre los más escolarizados y aquellos de menor nivel de escolaridad. Entre quienes tienen secundario incompleto o menor nivel de escolaridad, sólo el 42,7 % dijo ser practicante de algún deporte. Este número crece de manera significativa si tenemos en cuenta a quienes tienen secundario completo (57,6 %) y más aún si observamos a quienes tienen estudios universitarios completos o incompletos (65,5 %, un número que está 15 puntos por encima de la media).<sup>51</sup> Es necesario pensar este indicador asociado a que los niveles de escolaridad aparecen en Argentina fuertemente vinculados a los niveles socioeconómicos.

No universalizar el acceso al deporte impide cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la agenda global 2030 e incorporar los beneficios que trae aparejada la práctica deportiva en términos de garantizar una vida sana y promover el bienestar, garantizar educación inclusiva y equitativa de calidad, lograr la igualdad de género y asumir el compromiso como Estado responsable de trabajar para el desarrollo deportivo.

### c- Situación Actual

En nuestro país, el sistema competitivo convierte al deporte en una materia concurrente del conjunto de administraciones públicas y niveles de gobierno. Pero también es imprescindible la búsqueda de consenso en el sector, puesto que en torno al deporte se

---

<sup>51</sup>. Encuesta Nacional sobre Actividad Física y Deporte, Observatorio Social del Deporte (Ministerio de Turismo y Deporte - IDAES/ UNSAM (2021).

articula una de las mayores manifestaciones del movimiento asociativo, combinado con colectivos empresariales que tienen en el deporte su principal actividad.

La Secretaría de Deportes de la Nación trazó a partir de los Programas Clubes en Obra y Hay Equipo los ejes fundamentales de su gestión.

Clubes en Obra es un programa que consiste en transferencias de dinero para que los clubes puedan mejorar su infraestructura. Se accede al mismo a través del registro en la página [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar) y si bien la resolución 252/2020 lo crea en el ámbito de la Subsecretaría de Infraestructura, dependiente de la Secretaría de Deporte, y la faculta como organismo técnico de evaluación de los proyectos, en su artículo segundo establece que es el Ministerio de Turismo y Deporte el encargado de otorgar los subsidios.

Este artículo ha permitido que se tergiverse el sentido del programa haciendo que se otorguen subsidios con total discrecionalidad por parte del Ministerio.

Por otro lado, Hay Equipo es una iniciativa desarrollada de manera conjunta entre el Ministerio de Turismo y Deportes, el Ministerio de Salud y la ANSES, que tiene por objetivo garantizar el acceso de chicas y chicos, de entre 5 y 17 años a instituciones deportivas cuyo padre, madre o tutor perciba la Asignación Universal por Hijo (AUH) cubriendo el costo de diversas prácticas deportivas.

En ambos programas predomina el criterio de la focalización de la política social para hacer frente a la carencia de recursos intentando maximizar el impacto. Sin embargo, la desastrosa gestión económica del gobierno actual ha complicado la situación de los



clubes de barrio. Y se deja por fuera todo un universo de ciudadanos que no pueden acceder al beneficio y lo necesitan.

Además, existe el Programa Potenciar Deporte dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, una línea del Programa Potenciar Trabajo focalizado en la promoción del deporte comunitario y barrial cuyo objetivo principal es potenciar la formación integral de promotores y promotoras deportivas barriales. Una política que adolece de los mismos errores en su diseño y que su última inscripción cerró el 18 de marzo de 2021.

A su vez, la deficiente registración de los clubes de barrio y pueblo, la carencia en muchos casos de personería jurídica impide a los mismos acceder a los beneficios. Este es un problema que según recogimos de la experiencia de referentes de distintos clubes, obedece por un lado a la falta de recursos y medios para regularizar su situación jurídico contable por el costo de contratar un profesional que arme balances y por otro a la imposibilidad de cumplimentar en tiempo y forma con los requisitos solicitados.

Creemos que la forma de resolver esta situación es generando a través de las secretarías locales del área que por su cercanía tienen vínculos con los clubes de barrio y de pueblo, espacios de asesoramiento donde facilitar herramientas que les permita a los clubes regularizar su situación. Existen hoy diversos convenios firmados entre la Secretaría de Deportes y las Universidades Nacionales para facilitar estos trámites pero en la práctica no se cumplen. Otra vez observamos que la política falla en la implementación.

La política pública deportiva, en sintonía con los lineamientos que sostenemos, debe tender a la universalidad y la equidad en el acceso, así como a un trabajo asociativo que posibilite gestionar y centralizar las solicitudes.

De acuerdo a la Ley 27.202, que modificó en 2015 la Ley del Deporte, integran el Sistema Nacional del Deporte, el Instituto Nacional del Deporte y la Actividad Física, el Consejo Nacional del Deporte y la Actividad Física y los Consejos Municipales del Deporte y la Actividad Física.

Estos institutos -que en teoría están integrados en el Sistema Nacional del Deporte-, no lo están en la práctica o en funcionamiento. Toda la centralidad de la política nacional depende del Ministerio de Turismo y Deporte y no hay espacios donde las provincias tengan injerencia, aún como órganos consultivos.

El Instituto Nacional del Deporte y la Actividad Física es el órgano de la Secretaría de Deportes de la Nación conformado por un directorio de nueve integrantes y ocho coordinadores regionales, tiene como objetivo principal orientar, coordinar, programar, promover, asistir, ordenar y fiscalizar la asignación de fondos otorgados a las asociaciones civiles deportivas que practiquen deportes en el país en todas sus formas; aprobar e implementar los planes plurianuales que elabore el Consejo Nacional del Deporte y la Actividad Física; velar por la realización del Programa Social y Deportivo –Juegos Nacionales Evita– previsto en la Ley 26.462, en todo el territorio de la Nación, en coordinación con los organismos nacionales, provinciales, municipales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires e instituciones privadas y asesorar a los organismos públicos y privados en los aspectos relacionados con la aplicación de la presente ley y el cumplimiento de los objetivos propios de la actividad deportiva que desarrollen.

El Consejo Nacional del Deporte y la Actividad Física tiene entre sus funciones: sugerir al Ente Nacional de Alto Rendimiento Deportivo sobre la planificación de las políticas plurianuales; sugerir en la planificación de las políticas plurianuales de fomento del deporte social y comunitario e intervenir con el Consejo Federal de Educación, en la planificación de los contenidos curriculares de educación física y deporte del sistema educativo nacional.

Por último los Consejos Municipales del Deporte y la Actividad Física fueron creados para acercar la representación de los gobiernos locales al sistema nacional del deporte y pueden intervenir en la planificación de las políticas municipales plurianuales de fomento del deporte social y comunitario y articular con las distintas áreas de la administración municipal los proyectos de actividades físicas y deportivas.

A principios de 2019, durante el último tramo de la gestión del presidente Macri y mediante un DNU (N° 92/2019), se eliminó la Secretaría de Deportes de la Nación y se creó en su lugar la Agencia Nacional de Deporte que buscaba darle mayor autonomía y autarquía a una política deportiva pero tras la asunción del presidente Alberto Fernández el organismo recuperó su carácter de Secretaría en el Ministerio de Turismo y Deportes.

#### d- Orientaciones Programáticas Generales

Entendemos el deporte como toda forma de actividad física que mediante una participación organizada o no, tiene como objetivo la expresión y la mejora de la condición

física y psíquica, el desarrollo de las relaciones sociales y la obtención de resultados en competición de todos los niveles.

En las sociedades actuales el deporte es un elemento cada vez más importante de la educación y el desarrollo biopsicosocial debido a que aporta valores y enseñanzas de gran importancia como el trabajo en equipo, la perseverancia y la inclusión social. Por lo que debe inculcarse a edades muy tempranas de manera que llegue a convertirse en un hábito los primeros años de vida.

En dicho sentido, un informe de la Fundación Ineco<sup>52</sup> señala que la actividad física, y el ejercicio cardiovascular en particular, producen profundos cambios funcionales y estructurales en el sistema nervioso, y en el cerebro en particular y que debe inculcarse en la infancia, etapa en la que el cerebro está en crecimiento, la predisposición al ejercicio, la actividad física y la práctica del deporte para la incorporación del hábito.

Experiencias como el convenio alcanzado entre Fundación Ineco y el Club Estudiantes de La Plata trabajan estas temáticas evaluando experiencias en materia de desarrollo cognitivo y los beneficios vinculados a la práctica del deporte.

Además, el deporte es un fenómeno de promoción de nuestra imagen como país hacia el exterior, sin olvidar su importante peso cada vez mayor en las economías de los países convirtiéndose en otro elemento de modernización industrial y tecnológica.

El deporte ha ido adquiriendo una gran relevancia en la sociedad a partir de los mayores éxitos individuales y colectivos de muchos de nuestros deportistas en una gran variedad de disciplinas. Ello ha contribuido decisivamente a generar una cultura deportiva mayor en nuestra sociedad.

---

<sup>52</sup>. Fundación Ineco: Neurociencia, Infancia/adolescencia y deporte.

Por todo ello la política deportiva se debe abordar desde una perspectiva integral y plantear una estrategia de objetivos que aspiramos alcanzar como país en el período 2023-2027.

El compromiso de gobierno debe consistir en la elaboración de un Plan Estratégico para el futuro del deporte argentino, en conjunto con las provincias y municipios de todo el país y los agentes del sector, en el que se delimiten los objetivos estratégicos del deporte. Esto exige como punto de partida: dotar a las políticas públicas deportivas de un doble consenso, político y sectorial, definiendo así el sistema deportivo hacia el que queremos evolucionar.

Asimismo, este rediseño institucional más federal tiene que ser capaz de dialogar con las necesidades de los clubes de barrio y de pueblo, tal como son definidos por la Ley 27.098 por ser estas instituciones deportivas espacios de pertenencia y herramientas de inclusión social e integración.

Es preciso llevar a cabo una modernización normativa y lograr la estabilidad organizacional.

Nuestro proyecto es seguir trabajando para obtener un acceso real a la actividad física con las máximas garantías de calidad y seguridad. El deporte debe incorporarse a los hábitos cotidianos de las personas; con nuestros chicos y chicas escolares haciendo ejercicio físico. La actividad física y el deporte deben incorporarse plenamente en la prevención primaria y secundaria del sistema público de salud.

Se debe buscar además una igualdad efectiva y real en la práctica deportiva de las mujeres y las diversidades, así como en las funciones profesionales y directivas de las organizaciones deportivas. Estamos decididos a romper la asimetría de género y diversidad en el deporte de alto rendimiento donde sigue habiendo una fuerte diferencia en la práctica deportiva entre hombres y mujeres.

La promoción y el impulso del acceso de la mujer y las diversidades a los puestos de responsabilidad y decisión en el deporte, en especial en los órganos directivos de las federaciones deportivas, de forma proporcional al número de licencias en cada una de ellas debe ser paralelamente una de las metas a lograr.

Es necesario incentivar las competiciones universitarias y de educación primaria y secundaria, integrando la actividad deportiva de base en el día a día de colegios, institutos e universidades, facilitando así la continuidad de la actividad física, como complemento de la formación educativa, así como fomentar las actividades deportivas mixtas.

La práctica del deporte contribuye a la creación de empleo y al desarrollo económico sostenible, tanto de la industria como de los servicios.

El deporte de alta competición constituye, por su impacto social, una pujante actividad económica y aporta valor agregado a otros sectores por su potencial multiplicador como soporte publicitario.

Cuando hubo éxito en los últimos años se ha basado, en buena medida, en la conceptualización de la política deportiva como una política de Estado y de consenso político y sectorial. Es importante establecer las líneas de comunicación con las entidades que desarrollan el deporte base, y conocer sus necesidades. Sin deporte base no hay éxitos deportivos futuros.

Es imprescindible, por tanto, que se retome el consenso político e institucional en el que las personas con responsabilidad política de los gobiernos nacionales, provinciales y municipales y los agentes sectoriales en su ámbito, participen en la toma de decisiones de los principales asuntos que afectan a esta materia.

#### e- Acciones principales

- Impulsar la regulación de la práctica profesional del deporte, con el objetivo de proteger la salud y la seguridad de los deportistas, así como garantizar la calidad en la prestación de los mismos.
- Acordar con todos los sectores afectados una reformulación de la distribución de la recaudación de los recursos de los Estados, más equilibrada.
- Revisar y proponer un marco normativo para regular las actividades de voluntariado que se realizan en el seno de los clubes de barrio y de pueblo, conforme a la legislación laboral.
- Fomentar becas a aquellos deportistas que quieran profesionalizarse en el deporte para que puedan cursar estudios y seguir con su progresión deportiva.
- Mejorar las infraestructuras deportivas de uso público y gratuito e impulsar programas y planes de adecuación de las infraestructuras que permitan avanzar en obtener un acceso real a la actividad física con las máximas garantías de calidad y seguridad.
- Aprobar un plan de igualdad y participación inclusivo en el ámbito del deporte.
- Garantizar el equilibrio en las ayudas, becas y convenios económicos públicos para el fomento de la actividad en los distintos deportes, eliminando cualquier discriminación y atendiendo exclusivamente a criterios de méritos deportivos y actividad desarrollada.
- Fomentar y difundir el deporte adaptado en todas las categorías a través del impulso de un Programa Nacional en concurrencia con las áreas de Discapacidad y Educación y transversal a todos los niveles de gobierno.

- Incentivar desde las administraciones públicas la creación de competiciones de ámbito territorial (municipal, provincial, regional).
- Impulsar Programas contra el uso indebido de sustancias con el asesoramiento de la Secretaría de Políticas integrales sobre drogas de la Nación Argentina dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros o el área que la reemplace en el futuro, de acuerdo con los preceptos establecidos por la Comisión Nacional Antidopaje.
- Impulsar Programas sobre concientización para erradicar la violencia en el deporte.
- Fomentar la cooperación internacional para el intercambio de experiencias y buenas prácticas, para establecer alianzas para la promoción del deporte y la actividad física.
- Promover la inclusión contemplando la diversidad de género, etnia, cultura, edad, y nivel socioeconómico en todas las actividades deportivas, así como la promoción de la práctica de deportes no convencionales.
- Modernizar y mejorar la infraestructura deportiva, su accesibilidad, su distribución geográfica y la disponibilidad de espacios deportivos en todo el territorio, tanto para actividades individuales como colectivas. Estas instalaciones pueden ser tanto públicas como privadas, pero deben estar disponibles para su uso durante el mayor tiempo posible, especialmente para aquellos que residen en zonas más alejadas o en situación de vulnerabilidad social.
- Asegurar que exista una distribución geográfica equitativa de las instalaciones deportivas, de manera que todas las comunidades tengan acceso a ellas, fomentando la participación ciudadana en la planificación, diseño y gestión de las



instalaciones deportivas, para garantizar que se adapten a las necesidades de la comunidad y sean utilizadas de manera efectiva.

- Fortalecer el trabajo de las federaciones deportivas, estableciendo alianzas para desarrollar programas que promuevan el deporte y promoviendo la incorporación a esas federaciones de personas con talento deportivo que estén en situación de vulnerabilidad, la promoción de la igualdad de género y la protección de los derechos de las personas atletas.
- Crear espacios de asesoramiento para facilitar las herramientas que les permita a los clubes regularizar su situación jurídica.
- Proponer una reforma de la Ley del Deporte, con el máximo consenso de la ciudadanía que garantice la transparencia y las fórmulas democráticas adecuadas para las organizaciones deportivas.
- Impulsar y promover el mecenazgo deportivo.
- Garantizar la sostenibilidad económica de las entidades deportivas, la negociación colectiva y la representación laboral de las personas deportistas profesionales a través de mecanismos de resolución de conflictos y de control económico-financiero.
- Impulsar un Plan Integral de Deporte y Actividad Física de manera coordinada con gobiernos locales, organizaciones deportivas, sindicales y empresariales, interministerial e interseccional.
- Impulsar el deporte escolar, extendiendo las actividades deportivas a los centros educativos. Para ello elaboraremos con colaboración de los gobiernos locales, planes de formación de entidades deportivas en los centros educativos y la creación de competiciones escolares.

- Impulsar herramientas de mecenazgo deportivo para el financiamiento de Olimpíadas y/o Juegos Deportivos Regionales.
- Avanzar en un programa de estímulo y acompañamiento de los deportistas de alto rendimiento, y de detección de talentos en edades iniciales para fortalecer el rendimiento deportivo de las representaciones argentinas en la alta competencia.

## Anexo

La Ley de Promoción de las Actividades Deportivas en todo el país fue sancionada el 21 de marzo de 1974 y puesta en función recién en 1989. Se trató de una ley que intentó articular por primera vez cierto grado de organización para el deporte. La ley dispuso, un primer marco legal, político y económico-financiero. Tuvo desde entonces varias modificaciones parciales.

El 2 de diciembre de 2009 fue sancionada la Ley 26.573 que dio lugar a la creación del ENARD. Este es un organismo de composición mixta (ámbito público y privado), de conducción alternada y representación igualitaria, cuyos socios fundadores y coadministradores son el Comité Olímpico Argentino (COA) y la Secretaría de Deporte de la Nación. Ejerce la condición de persona jurídica de derecho público no estatal, sin fines de lucro, en la que el Estado y la organización privada realizan una tarea conjunta. Desde el momento de su fundación, el ente tiene como objetivos gestionar y coordinar apoyos económicos específicos para la implementación y el desarrollo de las políticas de alto rendimiento, asignar becas a deportistas amateurs, complementar los subsidios de la Nación para solventar los gastos que demande la participación en competencias deportivas internacionales, y pagar honorarios de entrenadores y técnicos afectados al alto rendimiento. A su vez tiene el propósito de contratar especialistas en ciencias aplicadas al

deporte y adquirir los elementos necesarios para el entrenamiento de los deportistas, brindar apoyo económico para la organización de competencias nacionales e internacionales a realizarse dentro del territorio, asegurar la cobertura médico-asistencial de los deportistas, entrenadores y técnicos y arbitrar las medidas para el apoyo a los atletas paralímpicos. Los recursos con los que esta entidad financió los ejercicios entre 2010 y 2017 inclusive fueron el producto de un cargo del uno por ciento (1 %) aplicado sobre el abono que las empresas de telefonía celular facturaron a sus clientes por los servicios de comunicaciones brindados (Artículo 39, inciso a de la Ley 26.573). A partir del 2018 cambió la fuente de financiamiento. El Poder Ejecutivo Nacional incluyó en cada proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional un monto anual para transferir al ENARD.

El 28 de octubre de 2015 se aprueban las Leyes 27.201 y 27.202. El proceso de discusión y redacción de las mismas había comenzado poco más de un año antes como resultado de una iniciativa política particular del gobierno. Estas normativas proponían una serie de medidas superadoras de la Ley 20.655 y concepciones innovadoras en relación al ENARD. La Ley 27.202 buscaba la promoción de una conciencia nacional de los valores del deporte y la actividad física, y la implementación de las condiciones que permitan el acceso a su práctica a todo ser humano. En este sentido, apuntaba a ofrecer oportunidades especiales a las personas jóvenes, los niños, las niñas y adolescentes, a las personas mayores y a las personas con discapacidad. En esta línea, pretendía también velar por la realización del Programa Social y Deportivo previsto en la Ley 26.462, en todo el territorio de la Nación, en coordinación con los organismos nacionales, provinciales, municipales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires e instituciones privadas. La Ley 27.202, acorde a las demandas de la época, presentó un punto innovador: el pedido de igualdad de oportunidades en

términos de género para que las mujeres participen e intervengan en todos los niveles de adopción de decisiones en el deporte y la actividad física, la reforma de los estatutos de las asociaciones civiles deportivas, incluyendo la intervención femenina, el cupo joven dirigente (18-29 años), la representación de minoría electoral y el cupo de representatividad para los sectores que integran las diferentes disciplinas deportivas (deportistas, técnicos, árbitros). La Ley 27.202, parece ser una reacción y reflejo de la existencia del ENARD. La ley pretendía la creación de un nuevo organismo: el Ente Nacional de Desarrollo Deportivo (ENADED) en los mismos términos, como una persona jurídica de derecho público no estatal destinado a gestionar y coordinar en lo nacional, un espacio de administración y apoyo al deporte y la actividad física; en lo provincial, concretar una armónica realización de esfuerzos tendientes al logro de tal organización; y en lo municipal, apoyar la satisfacción y necesidades primarias a través de las estructuras municipales deportivas reconocidas en la Ley 20.655. Es decir, la meta era crear un organismo capaz de implementar planes, programas, proyectos y acciones nacionales, provinciales y municipales en pos de la descentralización y del desarrollo de infraestructura deportiva en lugares de mediano y alto rendimiento y clubes federados y barriales. En este sentido: buscaba lograr una articulación de diferentes niveles de la práctica del deporte y la actividad física. Ambas leyes no fueron implementadas durante los años de gobierno de Cambiemos.

El Consejo Nacional del Deporte, es un espacio auténticamente federal, integrado por representantes de todo el país que vincula los distintos niveles de gobierno en la implementación y coordinación de los programas.

El Consejo Nacional del Deporte (CONADE) fue creado en 1983 durante el gobierno radical de Raúl Alfonsín y forma parte de la propuesta de la Ley del Deporte 20.655 aprobada en

1974. El objetivo principal de este organismo es coordinar y fomentar la actividad deportiva en todo el territorio argentino, promoviendo políticas de inclusión, fomentando la formación de deportistas y mejorando las condiciones de infraestructura deportiva, en síntesis que planifica el deporte en su conjunto y en todos los niveles, desde el federado al no federado. Durante los gobiernos radicales, el CONADE fue un actor importante en el desarrollo del deporte en Argentina. Uno de los logros más destacados fue la promoción del deporte escolar y universitario, lo que permitió que miles de jóvenes pudieran acceder a una formación deportiva de base y de calidad.

Asimismo, se llevaron adelante políticas de fomento a los clubes de barrio y la organización de eventos deportivos, especialmente en deportes menos populares o en zonas con menor infraestructura deportiva. Además, se realizaron inversiones significativas en la construcción de infraestructura deportiva, como la creación de nuevos estadios y la renovación de instalaciones deportivas obsoletas.

## 22- Mujeres, Género y Diversidades

En un gobierno liderado por la Unión Cívica Radical es esencial que las políticas de género y diversidad sean centrales. Deben abordar un problema histórico que ha afectado a la democracia recuperada. La falta de perspectiva de género en la gestión del Estado ha generado brechas entre varones, mujeres y diversidades dando lugar a desigualdades en la distribución de bienes y recursos, en la construcción social y cultural, en las violencias y discriminaciones.

A pesar de los avances en materia de derechos jurídicos logrados en Argentina, la violencia de género produce una mujer muerta cada día. La feminización de la pobreza y la informalidad persisten, y las mujeres y diversidades siguen siendo más pobres, con menores ingresos y menos capacidad de decisión en la vida pública y privada. Es importante seguir trabajando. La pandemia ha demostrado que las crisis profundizan las brechas de género y aumentan la desigualdad y la violencia.

Como señala la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) durante 2020 la pandemia tuvo un importante impacto socioeconómico que se agudizó en las mujeres. Mayormente, en todo el mundo, fueron quienes nos cuidaron y estuvieron más expuestas. El personal de limpieza y de servicios de cuidado sufrió fuertemente el impacto económico. Las tareas del hogar, altamente feminizadas, se multiplicaron con sobrecargas de trabajo, apoyo a tareas escolares y familiares enfermos.

Tenemos más derechos. Pero no acceso a esos derechos. Faltan políticas públicas que los hagan efectivos. Faltan mecanismos para exigir el cumplimiento de esos derechos. Estas faltas son un déficit de la democracia.

El gobierno actual se jacta de grandes avances institucionales a favor de las mujeres. Pero estamos retrocediendo. No se trata de la discusión sobre si tiene o no tiene que existir un Ministerio, sino de que este Ministerio abandone su relato fantástico para encargarse de generar políticas públicas que impacten en una mejora sustancial de las trayectorias vitales de las mujeres, infancias y adolescencias.

Es esencial que las políticas de género sean una prioridad de gobierno, ya que la falta de programas de fortalecimiento de capacidades estatales y la ausencia de políticas esenciales, como la autonomía económica, los cambios estructurales en políticas de cuidado y la inclusión de mujeres en la producción, la ciencia y la tecnología, están contribuyendo al aumento de las violencias, la feminización de la pobreza y la informalidad.

La UCR ha demostrado capacidad para incorporar nuevas tendencias en el bienestar en los estados modernos, buscando la igualdad en la diversidad a través del debate organizado de ideas en sus instituciones orgánicas. Sin embargo, ha sido un gran desafío para las mujeres políticas radicales. Su vocación por la igualdad ha contribuido a los avances del rol de las mujeres en la vida pública y ha dado al partido un lugar protagónico en los cambios de paradigma respecto a los derechos humanos. Además, somos el único partido que cuenta con la representación orgánica de la diversidad –a través de UCR Diversidad- que participa activamente en las decisiones partidarias en todos los estamentos.

a- Principales Problemas que atravesamos las Mujeres y Diversidades:

- Permanencia de brechas de desigualdad entre varones y mujeres y diversidades.
- Altos niveles de violencias sexistas.
- Incumplimiento de los planes de igualdad establecidos por la legislación de protección de derechos vigente.
- Deficiente institucionalidad.
- Incorporación de componentes clientelares y asistenciales en la política de protección de las violencias.

- Banalización de las luchas feministas.
- Resurgimiento de resistencias sociales y culturales que impiden la comprensión de problemas graves relacionadas con las brechas de desigualdad, la discriminación y las violencias
- Una alta tasa de feminización de la pobreza que convierte a las mujeres jefas de hogares monoparentales en el grupo poblacional más pobre de Argentina junto con sus niños y niñas.

#### b- Cómo superar la institucionalidad focalizada

Priorizar y garantizar una política pública destinada a la igualdad de género en el centro mismo de la gobernabilidad. Debe ser una decisión política de la coalición gobernante gestionar la integralidad de las políticas públicas de manera transversal y tener como objetivo disminuir las brechas de desigualdad por causas de género. Se deben implementar planes gubernamentales y federales que las erradiquen. La gestión de esta transversalidad debe ser interpoderes, federal e interseccional y estar liderada por la cabeza del Poder Ejecutivo, con la colaboración de un área especializada que establezca metas y prioridades, y monitoree y evalúe su cumplimiento. El área debe tener capacidad de decisión y autonomía funcional y depender del más alto nivel del PE.

Es importante señalar que muchas de las políticas públicas que aquí tratamos son de competencia provincial y municipal. Esto implica que la ingeniería de planes y programas debe contar con reaseguros de compromisos y financiamientos, que vinculen las políticas



de igualdad en forma transversal entre competencias y jurisdicciones. El estado federal necesita de una organización novedosa para que la incorporación y participación de los gobiernos provinciales y municipales no sea sólo retórica sino sólida y con compromisos sustentables<sup>53</sup>.

Necesitamos un Estado inteligente. Donde las prioridades estén sostenidas en información para ser efectivos y económicos en la gestión de los recursos estatales. Trabajamos en la definición de 5 ejes que serán los componentes del Plan de Igualdad de Oportunidades para Brechas Prioritarias. Un desafío será implementar el tercer Plan de Lucha Contra la Violencia de Género a fin de resolver esta deuda pendiente del Estado argentino.

c- La situación actual. Principales brechas de desigualdad entre géneros

Somos conscientes de que la situación económica, social y productiva del país es de una gravedad extrema. El grupo poblacional con más dificultades es el de las mujeres. Especialmente las jefas de hogar, con niños, niñas y adolescentes a cargo, bajo nivel de formalidad laboral, dedicadas a las tareas de cuidado remuneradas o no y sin educación obligatoria completa. Esta situación es agravada si es monoparentalidad.

Por ello, proponemos que la lucha contra la pobreza y la desigualdad esté centrada en este grupo de jefas de hogares y sus hijos e hijas.

---

<sup>53</sup> Aportes de la Comisión de Gobierno para la cuestión federal.

La igualdad entre mujeres y varones es un principio jurídico universal reconocido en la generalidad de los textos internacionales sobre derechos humanos. Argentina ha asumido compromisos con la comunidad internacional para dar cumplimiento a los derechos de las mujeres y diversidades, desde la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer -CEDAW-, las Convenciones y resoluciones internacionales y regionales, así como las Plataformas de Acción de Beijing y Cairo, el Consenso de Montevideo y la Agenda 2030.

### **Plan de igualdad de oportunidades para brechas prioritarias**

Este Plan deberá ser escalonado, con metas progresivas, establecidas por las prioridades urgentes de desigualdad. Si bien su diseño suele ser flexible en término de un conjunto de acciones gubernamentales destinadas a eliminar o disminuir desigualdades, no se ha logrado establecer una estructura transversal, concertada y liderada por el máximo nivel de gobierno.

La planificación de la igualdad de género , señala CEPAL, debe profundizarse e incorporarse en la arquitectura institucional, entendida como una matriz conformada por una trama de la cual participan actores de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, a nivel nacional y local y organizaciones de la sociedad civil, a la vez que se establecen procesos de transversalización, con enfoque de igualdad de género y canales de participación, producto de diálogos y pactos, como mecanismos para asegurar la sostenibilidad de las políticas de igualdad.

Para ello es necesario, tal como ha demostrado el Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional (ENIA), la articulación de los organismos estatales que participan del diseño y elaboración de metas prioritarias, la definición de un presupuesto ajustado a las metas, la consecución de planes provinciales y municipales, mecanismos de monitoreo y evaluación y procesos participativos que legitimen la ingeniería del plan propuesto.

A continuación, analizaremos las 5 brechas que hemos elegido para diseñar este Plan.

### 1. Brecha de autonomía económica de las Mujeres

De acuerdo a la CEPAL la autonomía económica se explica por la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres. Las mujeres de Latinoamérica tienen menos oportunidades de insertarse en el mercado laboral, enfrentan tasas de desempleo más altas y reciben un salario menor que sus pares hombres por el mismo trabajo. Además, cargan con la mayor parte de los trabajos de cuidado no remunerados, los cuales no son debidamente valorados ni reconocidos por la sociedad.

La brecha de autonomía económica de las mujeres explica en gran parte los niveles de pobreza de la Argentina. De acuerdo al Censo 2022, las mujeres representamos casi el 52% de la población, alrededor de 24 millones y seguimos siendo las más pobres, peor empleadas, con mayores niveles de informalidad, peores ingresos, con enormes cargas extra laborales como el cuidado y la organización del hogar y con menor capacidad de decisión sobre la vida pública y privada que nuestros conciudadanos hombres. Y como

vivimos más años y no hemos tenido niveles de formalidad adecuados, no podemos acceder a un ingreso de retiro.

### **Principales Problemas**

La existencia de una brecha de autonomía económica de las mujeres con respecto a los varones explica en gran parte los niveles de pobreza de la Argentina. La brecha de autonomía económica se refleja en una menor participación de las mujeres en el mercado laboral con respecto a los varones (casi 20% de diferencia en la tasa de actividad), mayor subocupación horaria e informalidad, en una brecha de casi 20% en la tasa de empleo y en una brecha de ingresos entre varones y mujeres del 29%, llegando al 35,6% cuando se comparan asalariadas y asalariados informales.

La feminización de la pobreza. De acuerdo con CEPAL el índice de feminidad muestra que los esfuerzos de reducción de la pobreza en la región no han beneficiado de igual manera a hombres y mujeres y que los hogares pobres concentran una mayor proporción de mujeres en edades de mayor demanda productiva y reproductiva.

Los números muestran que las mujeres jefas de hogar ubicadas en el extremo más bajo de ingresos e informalidad; con niños, niñas y adolescentes a cargo; que se dedican a tareas de cuidado y empleo doméstico, son el núcleo duro de los hogares más pobres en Argentina. Y sus hijos e hijas tienen por ende menos posibilidades que ningún otro grupo poblacional de acceder a estándares adecuados de crecimiento y desarrollo.

De acuerdo al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en Argentina, en el primer semestre de 2020, los hogares con jefatura femenina presentan una pobreza infantil por ingresos mayor al del promedio nacional: alrededor de un 65% de las niñas y los niños que residen en este tipo de hogares es pobre. Situación que se agrava en hogares monoparentales encabezados por una mujer (UNICEF, 2020 con datos de EPH-IN- DEC). Una quinta parte de todos los niños y las niñas pobres residen en esos hogares. Un dato crucial es la alta proporción de madres de esos hogares que son inactivas o desocupadas. El 45% de las madres de estos hogares no tienen ingresos laborales y una proporción similar trabaja en ocupaciones informales (UNICEF, FLACSO: 2020).

En relación a la brecha productiva de las emprendedoras, de acuerdo al Ministerio de Desarrollo Productivo 1 de cada 3 MiPyMes es liderada por mujeres en Argentina. Las mujeres emprendedoras crecen muy lentamente a comparación de los varones: entre los años 2007 y 2020 el crecimiento fue al ritmo de un punto porcentual por año, con una fuerte concentración territorial (70%) en solo cuatro jurisdicciones: CABA, Buenos Aires, Santa Fé y Córdoba. Se pueden distinguir tres características que definen los emprendimientos liderados por mujeres en nuestro país:

- Son de menor tamaño (las mujeres tenemos mayor participación en las microempresas 34%)

- Son más "jóvenes" en relación a las empresas de varones: el 39% de los emprendimientos se iniciaron hace menos de 7 años

- Y tienen una tasa de supervivencia y crecimiento un 11% más bajo que el de los varones.

El 20% de los emprendimientos liderados por mujeres sólo vive entre 1 a 2 años.

Además, las mujeres emprendedoras enfrentan situaciones complejas de segregación horizontal (concentración en áreas productivas especialmente femeninas) y vertical (escasa participación en puestos de liderazgo en empresas), falta de acceso al financiamiento y falta de formación en negocios.

Las mujeres emprendedoras enfrentan grandes obstáculos al financiamiento y no acceden equitativamente al crédito. Sólo el 4% de las empresas lideradas por mujeres financia su inversión con créditos bancarios, mientras que, en el caso de las lideradas por hombres, la cifra alcanza 24,9%. Las empresas lideradas por mujeres reciben más rechazos de solicitudes de créditos (42%) que aquellas lideradas por varones (2.5%), siendo valores muy por encima de América Latina y el Caribe (7,4% de rechazo a mujeres), y el resto del mundo (11,2% de rechazo).

Se hace necesario entonces, contar con herramientas que promuevan la autonomía económica, inclusión financiera y liderazgo de mujeres, así como achicar la brecha de género existente en el ámbito laboral y empresarial, tanto en materia salarial como en la calidad del empleo.

### **Propuestas:**

Priorizar la atención de las mujeres, especialmente jefas de hogar, con niños, niñas y adolescentes a cargo, formalizadas o no, que se dedican a tareas de cuidado o empleo

doméstico, sin escolaridad obligatoria completa y que se encuentran en el extremo más pobre de ingresos. Ellas y sus hijos constituyen el núcleo duro de la pobreza.

Proponemos que este grupo poblacional sea la primera prioridad en la lucha contra la pobreza y la informalidad en el primer año del próximo gobierno. Es necesario revincular a este grupo con la oferta de programas y políticas públicas existentes en todos los ministerios para lograr un abordaje integral y territorial.

Vamos a crear una ventanilla única para mujeres emprendedoras. Con el fin de concentrar información y herramientas concretas que tengan el objetivo de fomentar y fortalecer la autonomía económica, la inclusión financiera y el liderazgo de las mujeres a la hora de emprender. La VUME funcionará dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Productivo con el fin de promover la autonomía económica, inclusión financiera y liderazgo de mujeres, así como achicar la brecha de género existente en el ámbito laboral y empresarial, tanto en materia salarial como en la calidad del empleo.

## 2. Brecha de Cuidados

El diseño de una política de cuidado debe garantizar el acceso de los niños, niñas y adolescentes a espacios de cuidado y educación infantil de calidad y debe asegurar que las personas -mayoritariamente mujeres- que realizan tareas del cuidado sean incluidas rápidamente a un régimen especial que formalice esa actividad.

La transversalidad de una agenda de cuidados entre las áreas de infancia y género es, sin dudas y según los datos con los que contamos, una de las cuestiones prioritarias a resolver si queremos romper el círculo de la pobreza y establecer como prioridad un programa que se constituya en eje central de las políticas para la igualdad y la disminución de brechas económicas.

### **Principales Problemas:**

La falta de una política integral de cuidados que asegure el derecho a ser cuidado y a cuidar en un sistema formal y capacitado es evidente. Existen numerosas y variadas tareas de cuidado con importantes brechas económicas, de formalidad y capacitación y la mayoría de ellas la realizan mujeres. Aunque estas tareas están reguladas legalmente en hogares particulares, también se realizan en organizaciones estatales y sociales subsidiadas, que ofrecen condiciones laborales precarias y alta informalidad.

La política pública de cuidado infantil ha descuidado tanto a los sujetos que participan en ella como a los proveedores de cuidado, no logrando generar empleo formal ni mejorar los estándares de crecimiento y desarrollo infantil. Además, los sistemas de apoyo a personas con discapacidad, adultos mayores y personas afectadas por problemas de salud mental son escasos lo que indica una falta de atención por parte de las políticas públicas.

Altos índices de informalidad de las empleadas domésticas y de las cuidadoras en general. Si bien la ley de empleadas domésticas fue un avance, solo una parte de las que se desempeñan en estas tareas está formalizada (aproximadamente el 31%), lo que



demuestra que su implementación es altamente ineficiente y no ha logrado romper el sesgo histórico y sexista de la informalidad de los trabajos domésticos y de cuidados y de las personas que lo realizan (mujeres en el 97 % de los casos).

### **Algunos números**

La principal ocupación de las mujeres es el servicio doméstico. Representa el 16,5% de las mujeres ocupadas, y el 21,5% de las asalariadas.

Estas tareas están extremadamente feminizadas: el 97% son mujeres. El 72,4% de ellas no percibe descuento jubilatorio y el promedio de salarios que perciben es de un 51,6% menos que el salario mínimo vital y móvil. Son las trabajadoras remuneradas más pobres de toda la economía<sup>54</sup> Con una importante presencia de empleo informal e ingresos laborales más bajos, el servicio doméstico es la rama de ocupación con mayor índice de feminización en la Argentina

Representación por Rama de Actividad

| RAMA DE ACTIVIDAD                         | PARTICIPACION FEMENINA | ASALARIADAS SIN DESCUENTO JUBILATORIO |
|---|------------------------|---------------------------------------|
| Hogares empleadores de personal doméstico | 97,7                   | 65,8                                  |
| Salud y servicios sociales                | 68,0                   | 17,5 (1)                              |
| Enseñanza                                 | 72,8                   | 4,7 (1)                               |
| Resto de las ramas (2)                    | 32,2                   | 28,1                                  |

Fuente: INDEC, elaborado por la Dirección de Estadísticas Sectoriales a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

### **Propuestas**

Proponemos un programa nacional de cuidados centrado en la agenda de mujeres, infancias y adolescencias. Lo consideramos una buena herramienta para combatir la pobreza del grupo poblacional con más problemas de ingresos, formalidad, educación y perspectiva de futuro. Solucionar la ausencia de esta política pública redundará en la redistribución del ingreso de miles de mujeres que aportan con su trabajo a la organización social en su conjunto.

### **Promover la formalización de las mujeres que se dedican al cuidado**

-Avanzar en un programa que funcione como un régimen de regulación laboral para la formalización escalonada de miles de trabajadoras mujeres que cumplen funciones de cuidado en el ámbito público y privado.

- Efectivizar el cumplimiento de la ley de empleo doméstico en casas particulares e incluir al 70% que no aporta a su jubilación perpetuando situaciones de precariedad y vulnerabilidad.
- Desarrollar/adecuar programas de capacitación que sean el pasaporte (condición) a sistemas de formalización de empleo.
- Promover al cuidado como una actividad productiva. Generar instrumentos de apoyo a instituciones sociales y pymes que quieran desarrollar su acción productiva dentro del área.
- Promover el cuidado del ambiente y de los espacios de cuidado. Tal como lo considera la CEPAL en su XV Conferencia Regional, una sociedad del cuidado ubica la sostenibilidad de la vida y del planeta en el centro del desarrollo.

**Debemos priorizar los cuidados para niños, niñas y adolescentes.**

Vamos a democratizar los cuidados a través de reformas progresivas y escalonadas. Desarrollaremos una reforma progresiva y escalonada para abordar la relación entre trabajo y cuidado, que incluye medidas como cumplir con la cantidad de días de licencias suscriptas ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), otorgar mayores licencias al segundo/a progenitor/a, eliminar las brechas de trabajo en tareas consideradas riesgosas para las mujeres y promover la igualdad salarial. También se busca incluir el cuidado en las familias monotributistas, las cuales actualmente carecen de soporte y acceso a espacios de cuidado. El objetivo es democratizar esta función desde el nacimiento o la adopción, y garantizar igualdad de oportunidades para todas las personas que trabajan, más allá de su condición.

Vamos a generar un sistema de información. Debemos implementar un sondeo/encuesta para relevar información sobre la condición laboral, nivel de informalidad y de ingresos e información, así como la cantidad y calidad de prestaciones. Así como utilizar toda la información disponible en ANSES/AFIP para diseñar políticas públicas que mejoren la calidad de los servicios y de las personas, especialmente a niños, niñas y también a las infancias con discapacidad, que hoy reciben prestaciones y conocer el universo de las personas que necesiten sistemas de apoyo.

### 3. Brecha de trayectorias educativas truncas que profundizan la desigualdad laboral

#### **Principales Problemas**

Nuestro desafío es mejorar las condiciones educativas del colectivo poblacional que incluye mujeres que no estudian, trabajan ni buscan trabajo (según el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento –CIPPEC- del 67% de los jóvenes que cuidan el 95% son mujeres) y suelen estar dedicadas al cuidado del hogar y de los miembros de la familia, así como aquellas que obtienen ingresos de trabajos relacionados con el cuidado y servicio doméstico, a menudo en condiciones precarias e informales.

La educación es crucial para reducir la brecha de género en los ingresos. Se ha observado que las mujeres con mayor nivel educativo presentan la menor brecha de género en el ingreso medio, mientras que ésta se profundiza en las ocupaciones no calificadas. Con similares niveles de informalidad laboral, el ingreso medio de las mujeres asalariadas sin

descuento jubilatorio representa el 70% del de los varones. Las mujeres empeoran su situación de pobreza cuando no cumplieron la educación obligatoria.

El abandono escolar de mujeres está asociado a la maternidad temprana y al cuidado de otras personas dependientes como hermanos y adultos mayores (De León. 2017). Según las Estadísticas Vitales 2020, el 20% de las madres de 19 años o menos sólo alcanzó el nivel primario -completo o incompleto- y el 51% no completó el nivel secundario: enfrentando mayores probabilidades de estar fuera del mercado de trabajo, lo cual contribuye a la reproducción intergeneracional de la pobreza en los hogares de menores ingresos.

Un corpus de leyes que proclame mayor igualdad de ampliación de derechos o una educación obligatoria no alcanza. Si las mujeres no pueden acceder a la educación o a la formación profesional, que habilite trabajos formales y mejor remunerados, lo que encontramos es una ilusión de inclusión que en la realidad funciona como una barrera de exclusión que perpetúa su pobreza.

Tenemos entonces una tarea prioritaria que el gobierno actual ha dejado vacante: generar una estrategia integral educativa que mejore la capacidad de generar ingresos en este grupo de mujeres y la calidad de vida de ellas y sus familias.

**Propuestas:**

Alfabetizar a todas las mujeres empleadas en sistemas de apoyo y cuidado de personas, que no tengan primaria completa, durante el primer año de gobierno.

Posibilitar una oferta de formación de adultos del nivel secundario integrada que permita la culminación de la educación obligatoria y a la vez certifique niveles de cualificación para la empleabilidad en sistema de apoyo y cuidado de personas<sup>55</sup>, procurando:

Mejorar su nivel de cualificación para la empleabilidad, a través de una propuesta educativa que permita la certificación de los niveles obligatorios

Incluir una oferta de capacitación técnico-profesional orientada a la empleabilidad formal y mejor remunerada.

Capitalizar los saberes actuales de las mujeres cuidadoras y profesionalizarlos a partir de una propuesta pedagógica: formación profesional orientada a sistemas de apoyo y cuidado de personas que otorgue certificaciones de dichas habilidades.

Prever una instancia de articulación real entre la formación y las oportunidades ocupacionales que promuevan la empleabilidad.

Prever una instancia de asesoramiento sobre derechos vigentes acerca de la formalización laboral y acceso a beneficios sociales para las mujeres y sus hijos e hijas.

---

<sup>55</sup> Esta propuesta responde a los lineamientos de la Comisión de Educación de la Fundación Alem con quien se ha coordinado su redacción.

Vincular a las trabajadoras de sistemas de apoyos y cuidados a la Ventanilla Única para Mujeres Emprendedoras (VUME).

Acompañar la oferta educativa con espacios o centros de cuidados que faciliten el cuidado de los hijos de las alumnas dentro y/o fuera de la institución de formación.

Es urgente y transversal a todas las desigualdades de género la efectiva implementación de Educación Sexual Integral en todos los niveles educativos.

#### 4. Brechas de Salud. Desigualdad de Acceso, muertes prevenibles y precarización

La pobreza afecta la salud de las mujeres y diversidades y constituye una barrera para el acceso a medicamentos, vacunas, servicios de asistencia, agua potable, condiciones de higiene digna, educación y acceso al trabajo formal y bien remunerado. La sobrecarga de tareas de cuidados, el estrés y cansancio que provocan postergan la atención de su salud, al igual que la falta de perspectiva de género del sistema, que refuerza el modelo biologicista y androcéntrico sin tener en cuenta al género y sus variables sociales. La mortalidad materna crece a raíz del Covid 19 y los derechos sexuales y reproductivos aún siguen con pendientes en el acceso real.

#### **Principales Problemas:**

Las políticas de salud sin perspectiva de género profundizan las desigualdades y aumentan las brechas de género en la morbimortalidad de mujeres y diversidades.

Las principales causas de muerte son patologías que tienen componentes prevenibles como el cáncer de cuello uterino, el cáncer de mama, el cáncer colorrectal y las enfermedades cardiovasculares y que son atravesadas por determinantes sociales de la salud entre ellos la perspectiva de género.

La mortalidad materna del país no ha logrado las metas asumidas, sigue sin disminuir, con aumento en contexto del Covid 19 y se acentúa en las provincias más pobres con cifras extremas.

El embarazo adolescente persiste como una problemática atravesada por las poblaciones más vulnerables. El acceso a la salud sexual y reproductiva sigue presentando barreras y dificultades del sistema de salud y, algunas veces, por el sistema judicial.

La fuerza laboral en el sector salud presenta brechas de género en torno a la carrera profesional, el salario y los cargos directivos. Hay estereotipos de género en las especialidades, el acceso a la especialización y ascensos. Aunque las mujeres representan más del 70% del sector, cobramos menos por el mismo trabajo. Los techos de cristal y pisos pegajosos son una constante en nuestra carrera profesional.

El colectivo LGBTIQ+(LGBTINB) ve vulnerado su derecho al acceso a la salud con importante mortalidad temprana en las personas trans y problemas de salud no tratados.



Las enfermedades cardiovasculares (ECV) y las enfermedades oncológicas son las principales causas de muerte. Las mujeres enfrentan factores de riesgo más agresivos para las ECV que los varones, y debido a la falta de concientización, a menudo demoran en buscar atención médica una vez que experimentan síntomas de un ataque cardíaco. Estos factores combinados resultan en un mayor índice de años potenciales de vida perdidos por ECV en mujeres. Además, en mujeres hipertensas, el uso de pastillas anticonceptivas aumenta el riesgo de sufrir un infarto.

Las mujeres tienen una mayor interacción con los sistemas de atención de salud que los varones, pero son menos las que llegan a recibir tratamiento, como lo muestra la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo 2021. En cuanto a las enfermedades oncológicas, el cáncer de mama es la forma más común de cáncer en mujeres (15.9/100.000), seguido por el cáncer de pulmón (8.5/100.000, colorrectal (8,4/100.000), cervicouterino (7.3/100.000 y páncreas (5.4/100.000) según las estadísticas presentadas por el Ministerio de Salud de la Nación en 2020.

Mortalidad Materna: En 2021, la razón de mortalidad materna a nivel nacional aumentó de 4,1 a 7,4 muertes maternas por cada 10 mil nacidos vivos debido a causas obstétricas indirectas, principalmente relacionadas con la irrupción del COVID-19. De las 393 muertes maternas registradas en 2021, 220 fueron causadas por el COVID-19 durante el embarazo, parto o puerperio. En comparación, en 2020 solo se registraron 37 muertes maternas relacionadas con el COVID-19. Esto coincide con la evolución de la pandemia en el país, y el

grupo de personas gestantes ha sido considerado como uno de los grupos prioritarios para la vacunación.

Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo –IVE. Existen y persisten barreras y dificultades señaladas para el acceso a la IVE y a la ILE. Además, durante 2022, se han presentado casos de criminalización de provisión de abortos legales, a pesar de las recomendaciones al respecto de organismos de derechos humanos y de la OMS.

Embarazo adolescente. En 2020 se registraron 1.293 nacidos vivos en mujeres menores de 15 años y 51.967 en mujeres de 15 a 19 años. Con un porcentaje nacional de 10.19, varias provincias alcanzan porcentajes elevadísimos. Además, hubo 24.265 nacimientos de embarazos no intencionales en mujeres de 10 a 19 años, (935 fueron entre 10 a 14 años). El 58% de los nacimientos de gestantes mayores de 20 años fueron no intencionales.

Natalidad y asociación con nivel de instrucción y cobertura de salud. A nivel nacional el porcentaje de personas sin instrucción o primaria incompleta es de 3,14; pero algunas provincias alcanzan porcentajes de dos dígitos. También existe un 50 % a nivel nacional de madres no asociadas a sistema de atención en salud, con valores aún más altos (78,65 Formosa). Estos aspectos influyen en la morbimortalidad materna e infantil.

Feminización y brechas laborales del sector salud. Las mujeres son el 70% de la población en el sector salud, pero persisten brechas importantes respecto a su desarrollo profesional.

-Sólo 25% mujeres son directoras de hospitales

-Sólo 7 mujeres decanas o directoras de 25 Facultades y escuelas de medicina

- La brecha salarial de trabajadoras de la salud va del 12,5 al 21,5.
- Desigualdades en torno a las tareas del hogar donde la mayor carga horaria las llevan las mujeres.
- Menos mujeres hacen especialidades.
- Las especialidades donde predominan los hombres son las mejores pagas mientras que en las asociadas a cuidados de infancias y adultos/as predominan las mujeres.

**Proponemos:**

Promover la salud, más allá de lo médico. Se deben tener en cuenta factores ambientales, económicos, sociales, biológicos, las condiciones de vida de las personas y las desigualdades por género que aún persisten teniendo como eje un enfoque de género y no solo por sexo.

Promover vidas más saludables, garantizar el acceso al agua potable, fomentar hábitos saludables y alertar sobre factores de riesgo, como la obesidad, el tabaco, el sedentarismo.

Implementar con perspectiva de género la reestructuración del sistema de salud nacional y provinciales incluyendo la transversalidad en la planificación de las políticas sanitarias.

Adoptar el modelo de salud basado en la atención primaria de la salud con enfoque de género, abordaje comunitario y territorial para disminuir las barreras de accesibilidad a prácticas médicas.

Concientizar sobre los cuidados en salud especialmente durante el embarazo, el post parto y la menopausia.

Supervisar la inclusión de la perspectiva de género en todos su niveles y jurisdicciones.

Estimular la carrera sanitaria desde una perspectiva de género y diversidad.

## 5. Brecha Digital. Es Con Nosotras

Las tecnologías digitales están transformando rápidamente la sociedad y los mercados, impulsando cambios sin precedentes y generando profundos desafíos. Tener un enfoque con perspectiva de género en el ámbito digital significa asegurarse de que las preocupaciones o experiencias de las mujeres y los hombres se integren por igual en el diseño de productos y servicios digitales, y que se preste la debida atención a las normas, roles y relaciones de género que se dan en ese ámbito. Para lograr que sus beneficios lleguen a toda la sociedad necesitamos garantizar la universalización del acceso a la conectividad, dispositivos y habilidades, así como implementar medidas de protección especiales que disminuyan el riesgo desproporcionado al que las mujeres están expuestas.

¿Qué es la brecha digital? La desigualdad que existe respecto a las posibilidades de acceso a los conocimientos, dispositivos y conectividad. Es una forma de exclusión que además limita el acceso a otros derechos como la ciudadanía en general, el acceso a los servicios públicos, el trabajo de calidad, la educación y la participación.

## Principales problemas

- el acceso significativo a los dispositivos y conectividad
- el uso significativo de la conectividad digital

El acceso significativo a internet se refiere a un acceso de calidad que permita el uso completo de sus funciones. La brecha digital más relevante en Argentina se manifiesta por la velocidad de Internet. Hoy hay 7 provincias que no logran satisfacer la velocidad mínima.

A pesar de que el 90,4% de la población mayor de 14 años utiliza algún dispositivo electrónico, el 45% de las mujeres que hacen uso de internet no disponen de una computadora dificultando el desarrollo de habilidades digitales y limitando el uso a actividades que requieren menor destreza tecnológica.

Las mujeres tienen dificultades para convertir sus habilidades digitales en habilidades para la vida pública y para el trabajo debido al uso deficiente de aplicaciones y dispositivos complejos. Además, el costo de los dispositivos es percibido como el obstáculo más relevante para las mujeres. Si miramos la frecuencia de uso (Encuesta del Uso del Tiempo) y los usos vemos que el tiempo que usan las mujeres para conectarse no solo es menor, sino que está relacionado con la educación o el trabajo y no con el tiempo libre y la libertad de navegación.

Las mujeres tienen una menor participación en el ámbito financiero y en las carreras vinculadas a ciencias exactas, lo que se traduce en una menor utilización de la banca

digital y en menos mujeres dedicadas al diseño web. También hay una preponderancia masculina en el diseño de las TICS, lo que se refleja en la proliferación de asistentes digitales que usan la voz de una mujer para atender las demandas de los usuarios.

La violencia de género también se traslada al ámbito digital, donde las mujeres reciben correcciones, explicaciones, insultos y amenazas de manera desproporcionada. Esto genera una brecha de uso limitando las posibilidades de las mujeres para adquirir habilidades digitales. La brecha de género en el sector de las Tics afecta los derechos laborales y económicos de las mujeres y moldea la experiencia digital según preferencias masculinas.

### **Propuestas:**

Alfabetización digital: Mujeres y hombres deben acceder por igual a las posibilidades de incorporación de habilidades y conocimientos digitales, así como un estímulo equivalente para formarse en carreras STEM (ciencia, tecnología, matemática e ingeniería) y entrar en un mercado laboral dominado por las TIC.

Aumento de medidas de privacidad en línea: Tanto en la preservación de los datos que se entregan como en la detección temprana de situaciones de violencia (hostigamiento, acoso) en red.

Incorporación de la perspectiva de género en el diseño de aplicaciones y contenidos: Diseñar productos que tengan en cuenta a mujeres y diversidades, así como la oferta de

servicios que demandan. Esto abarca tanto a la industria del software como a los gobiernos.

Profundizar la asociación público-privada: Desarrollar estándares mínimos de seguridad en red, impulsar actividades formativas conjuntas y certificaciones de aptitudes, promover la incorporación de las mujeres en el mundo del trabajo digital, erradicar la discriminación que las mujeres que ya están trabajando en el sector e implementar medidas que favorezcan el acceso a dispositivos a bajo costo y a una conectividad de calidad.

Tener en cuenta poblaciones especiales: Poblaciones como las rurales presentan una mayor dificultad en términos de conectividad y la disponibilidad de dispositivos. Pero también debe tenerse en cuenta a las personas con discapacidad y diseñar con accesibilidad.

Generar condiciones de protección mínimas para los trabajadores de la Economía Gig: Dado que las actuales condiciones de trabajo que ofrecen las economías de plataforma pueden ajustarse mejor a la disponibilidad de las mujeres, debemos diseñar medidas de protección laboral que reduzcan la vulnerabilidad de esta población.

Recopilar y publicar datos de género en el sector tecnológico y respecto a los usos de internet.

## **La Democracia Paritaria**

Igualdad en la representación no es igualdad en los puestos de decisiones. Como mujeres políticas proponemos observar el cumplimiento de la paridad y la eliminación de la violencia política de los ámbitos donde desarrollamos nuestra actividad. La paridad electiva aún no tiene cronograma completo en Argentina. 22 provincias han adherido, optando la mayoría por la paridad vertical (integración intercalada de las listas) pero no por la paridad horizontal entendida esta última como la participación igualitaria en clave territorial, en los distintos poderes del Estado y el encabezamiento de listas intercalado entre mujeres y varones. En la región se viene trabajando para avanzar hacia la paridad horizontal y en Argentina esta tarea pendiente debe encararse para completar el círculo de la democracia paritaria y la igualdad representativa en la toma de decisiones.

## **Violencia de género: ¿una epidemia incontrolable?**

Los números de denuncias de violencias hacia mujeres, niñas, adolescentes y población LGBTIQ+ en todos sus tipos y modalidades se mantienen en una meseta que no se ha podido controlar o disminuir. Es otra de las grandes deudas de la democracia. Establecer un diseño de política pública confiable, medible y monitoreada, son logros que están lejos de cumplirse.

Nuestro marco jurídico es el más avanzado de la región, pero las políticas públicas no han logrado el impacto buscado. Desde la sanción de la ley 26.485 la tasa de femicidios



continúa siendo extremadamente alta y los números de denuncias en las líneas de ayuda demuestran que el horror está en la casa de muchas mujeres, adolescentes y niñas.

Los datos con los que contamos son, tal vez, uno de los problemas más serios. El gobierno actual recién en julio del 2022 presentó el SICVG Sistema Integrado de Casos de Violencia por motivos de género, lo que implica que durante más de dos años no hemos contado con datos oficiales. Los datos disponibles sólo responden a dos programas: el Acompañar y el módulo federal, quedando afuera sistemas de denuncia como la línea 144. Respecto a los femicidios, las muertas las siguen contando las ONG. Se necesita un tercer plan de violencia con un sistema coordinado de alerta y acción, andamiajes estatales fortalecidos y monitoreos y evaluaciones trimestrales en todo el territorio nacional.

### **Principales Problemas:**

No existe política pública de prevención. El organismo rector tiene la obligación legal de prevenir la violencia hacia las mujeres a través de una campaña pública. Aunque la leyenda del número 144 se muestra en numerosas publicidades y publicaciones, no se han implementado otras medidas. El organismo rector debe participar en la democratización de roles, la eliminación de estereotipos de género, la igualdad de oportunidades y trato y la eliminación de la violencia mediante eficientes mecanismos de difusión. El Ministerio de MGyD ha participado en debates sesgados y definido arbitrariamente las cuestiones a atender en el debate público, alejándose de las necesidades diarias de las mujeres, niñas y diversidades. Además, la gestión de programas clave como ESI y Micaela mantienen bajos niveles de implementación, monitoreo y evaluación.

Imposibilidad de acceso a la Justicia. Pensar en un correcto abordaje de las situaciones de violencia de género requiere un compromiso a nivel federal, con fiscalías y justicia especializada y el cuerpo de abogados/as creado por ley pero que sigue en vacancia.

Disímiles niveles de arquitectura de las áreas competentes. Las áreas mujer, sin planificaciones medibles, con diversos niveles de arquitectura estatal, con escasa decisión, presupuesto y personal especializado no son capaces de dar respuesta integral a esta realidad que necesita respuestas urgentes.

Los nuevos Programas. El Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidades ha implementado tres programas contra la violencia de género. Estos programas buscan acompañar, acceder a servicios y a la justicia, y ofrecer estrategias de apoyo para fortalecer el autovalimiento, la salida de las violencias y la autonomía económica, lo que es técnicamente una respuesta correcta. Sin embargo, la implementación del Programa Acompañar, que concentra el porcentaje más alto del presupuesto del Ministerio, ha tomado más el cariz de un programa de transferencia de ingresos que de un acompañamiento especializado. La intermediación de municipios y organizaciones resulta arbitraria, con sesgos clientelares y asistenciales, dejando de lado el desarrollo de fortalezas en las instituciones provinciales y en las mujeres víctimas. La coordinación de las mujeres incluidas en el programa con los servicios de atención a la violencia y la evaluación de las estrategias no están claras.

El programa Acceder Derechos carece de importantes componentes como el fortalecimiento de áreas provinciales, la descentralización de servicios especializados a

áreas locales, la implementación del Cuerpo Especializado de Abogados y la creación de protocolos y registros para gestionar las derivaciones a Organizaciones de la Sociedad Civil. Además, se señala la falta de avances en aplicaciones y sistemas digitales para monitorear la prohibición de acercamiento. En cuanto al programa Producir, se enfatiza que sin estrategias adecuadas en los programas anteriores es difícil establecer mecanismos para el empoderamiento económico. Es importante repensar la sincronización de los tres programas para que el Estado argentino pueda garantizar una vida libre de violencia.

En relación a la violencia de género, en Argentina se sufre una desinformación alarmante. A partir del #NiUnaMenos (2015) el Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina (RNFJA) de la Oficina de la Mujer, Corte Suprema de Justicia de la Nación (OM-CSJN), se limita a contar como “femicidio” lo informado por los registros existentes. Al respecto surgen dos observaciones: (a) Las cifras de dichos informes nunca se condicen con las cifras de la sociedad civil. (b) No todas las provincias cuentan con una OVD.

El informe que elabora la Oficina de la Mujer de la CSJN se encuentra sesgado ya que depende de lo que informan o quieren informar los organismos públicos provinciales. No se contemplan las querellas particulares que efectúan los requerimientos de elevación a juicio oral con las agravantes de género y se omiten las causas que llevan años como “averiguación de causal de muerte”. Este informe arroja que en el año 2022 se radicaron un total de 7533 denuncias por violencia de género. A partir de las evaluaciones de los informes de riesgo se dictaron 26.759 medidas de protección a mujeres y personas LGBTIQ+.

Si incluimos en el análisis el SICVG Sistema Integrado de Casos de Violencia por motivos de Género, implementado en 2022 por el Ministerio de Mujeres, Género y Diversidades el informe de 2022 registra 669.339 denuncias solo en dos programas (Acompañar y Modulo Federal, sin incluir la línea 144). La disparidad de los datos estatales no permite tomar decisiones acertadas, ni planificar políticas públicas eficientes, ni establecer presupuestos eficaces que nos ayuden a prevenir muertes.

Violencia Política: En Argentina la violencia política es, según ELA, un problema ampliamente extendido, 8 de cada 10 encuestadas por esta prestigiosa organización afirmaron haber vivido situaciones de violencia de género a lo largo de sus carreras políticas. Es una violencia transversal a todos los partidos que se lleva al ámbito público como una práctica que alcanza no sólo a las mujeres que hacen política sino a otras profesiones, como asesoras, analistas o periodistas.

### **Proponemos:**

Un estudio analítico. Creemos imprescindible encarar un estudio analítico de casos y estrategias estatales que posibiliten encontrar los desvíos más importantes del tratamiento de las violencias en Argentina.

Áreas Mujeres y Diversidades. Estandarización de los criterios estructurales de estas áreas, deben contar con niveles de decisión, autonomía funcional, ser dependientes de la máxima autoridad nacional, provincial o municipal y asegurar un rápido abordaje en todo el territorio nacional.

Consejo Federal. La violencia de género no tiene fronteras. Construir una política federal implica darle carácter ejecutivo a este organismo que establece la ley para buscar consensos, sistematizar información, elaborar protocolos regionales y establecer sistemas de alerta y prevención.

Sistematización de la Información. Crear el Registro Nacional de casos de violencia de Género y el

Registro Unificado de Femicidios. Convenios de Supremas Cortes provinciales para obtener información de todos los casos que ingresan al sistema judicial en el país. Funcionamiento pleno del SICVG Sistema Integrado de Casos de Violencia por motivos de Género.

#### **Línea 144**

- Protocolo de actuación entre la línea 144 nacional y una línea gratuita provincial, que sean subsidiarias entre sí. Proponemos un sistema progresivo de unificación de la línea 144 con las líneas provinciales. Las derivaciones deben ser en todos los casos informadas a los organismos rectores de aplicación de la ley y deben ser eficientes y rápidas. Las líneas de ayuda deben asegurar medios alternativos de contacto para asegurar a todas las mujeres o personas LGBTIQ+ el asesoramiento correspondiente. Sitios web obligatorios.
- Protocolos federales y regionales de actuación

- Diseño de sistemas de alerta y evaluación de riesgo
- Protocolos de base de atención de violencias, federalizados y regionales
- Mesas interinstitucionales zonales para planificación, monitoreo y evaluación
- Acceso a Servicios de Atención y a la Justicia Especializada
- Creación de Fiscalías Especializadas en Violencias de Género para evitar la revictimización y garantizar la denuncia respaldada por el Estado. Esto centralizaría la atención en la víctima y evitaría intervenciones fallidas. Una falla del sistema es la falta de acusaciones con perspectiva de género.

**Respecto a los centros de atención a la violencia:**

Los servicios deben funcionar descentralizados en todos los municipios, y si no es posible, se debe planificar una atención escalonada en jornada completa. Los equipos de guardia regionales, el transporte y los equipos móviles pueden cubrir las aperturas mientras se ejecuta una planificación escalonada. El Estado debe garantizar cobertura integral las 24 horas del día, los 365 días del año.

Contar con patrocinio jurídico gratuito en todas las causas que se inicien, siempre que se cuente con la voluntad de la persona.

Es necesario un trabajo conjunto del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial para no solo garantizar el acceso a la justicia, sino también diseñar estrategias para asegurar la contención y el análisis de las líneas de acción para garantizar una vida libre de violencia.

Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género (Ley 27.210) Garantizar su cumplimiento que sigue sin implementarse desde el año 2015, es una deuda pendiente.

El rol de las herramientas digitales en la prevención y protección de las violencias. Se debe contar con aplicaciones para que las mujeres y personas LGBTIQ+ víctimas de violencia de género puedan requerir ayuda. Y equipos de control de los victimarios con sistemas de alerta que ayuden a las víctimas a solicitar ayuda sin poner en riesgo su vida.

### **Otras Políticas Públicas**

Dada la incidencia que tienen en los femicidios las armas de fuego, quienes las portan y la implicancia notoria de miembros de las fuerzas de seguridad en estos crímenes proponemos POLÍTICAS CAROLINA URTEA: para erradicar las armas de fuego de los hogares y fortalecer las áreas de género de las fuerzas de seguridad.

Eliminar la Violencia Política: La UCR tiene un papel clave en la observancia de la paridad y su cumplimiento. En numerosas oportunidades la decisión de las mujeres ha permitido revertir incumplimientos y reparar situaciones de violencia política. Esa observancia debe sistematizarse para dejar de ser actos militantes y convertirse en actos institucionales

protocolizados que impidan violar la ley de paridad y someter a actos de violencia a sus militantes por causas de género. En este momento estamos en proceso de protocolizar la violencia de género en numerosas provincias y a nivel de la UCR Nacional. Dos casos de incumplimientos manifiestos han sido llevados a organismos internacionales de derechos humanos. Uno de ellos es el conocido caso Meriadri de Morini, Córdoba. Los niveles de machismo que presentan los discursos políticos de numerosos candidatos y candidatas representa un problema en el centro mismo de la democracia representativa.

## **Diversidades**

En la tradición académica, política y de la gestión pública, la igualdad de género se basa en el reconocimiento de las identidades que han sido históricamente vulneradas y para las que es necesario adoptar medidas de acción positiva que transformen sus trayectorias signadas por la exclusión y la segregación.

Por un lado, la palabra género se refiere a identidades, expresiones, roles y atributos, social e históricamente instituidos, que definen determinadas formas de hacer y ser para las personas según la identidad sexual asignada al nacer: varón o mujer. Estas dos únicas identidades son las aceptadas como legítimas y/o verdaderas y establecen diferencias de carácter histórico-social que se han constituido como desigualdades.

Asimismo, la categoría género puede concebirse en tanto perspectiva crítica emancipadora, cuando nos permite visibilizar a los géneros, es decir, identidades, expresiones, orientaciones y posiciones históricamente negadas, que atraviesan



opresiones múltiples pero también se autodefinen, proponen alternativas de cambio, buscando acceder y ejercer sus derechos en condiciones de igualdad.

Entonces, la categoría género se vuelve un conjunto de reconocimientos, potencialidades y agenciamientos que está presente en las políticas públicas basadas en un enfoque de derechos; el género robustece la definición de igualdad desde una profunda comprensión de la diversidad y las intersecciones que nos constituyen como personas y sociedades.

Esto requiere del desarrollo de herramientas institucionales y de gestión que consideren el impacto diferenciado de las intervenciones del Estado en la vida de las personas, a fin de abordar estos problemas de manera tal que generen efectivamente cambios y resultados concretos en el acceso y ejercicio de derechos por parte de la ciudadanía. Por tanto, una perspectiva de género en la diversidad para el diseño e implementación de políticas públicas se constituye en base al eje fundamental de la promoción y protección de los derechos humanos.

Por ello, resulta indispensable visibilizar las situaciones de desigualdad y exclusión estructural que históricamente han atravesado las mujeres y diversidades, dado que no existen políticas neutrales al género, en todo caso, serán sensibles, insensibles o transformadoras de los patrones estructurales de la desigualdad. En ese camino, la formulación de políticas que se orientan a poner fin a las desigualdades de género y a promover activamente la igualdad y la diversidad, constituye una construcción social en la cual se implican personas y organizaciones de diferentes ámbitos donde el Estado interviene desde una posición privilegiada y de responsabilidad principal. Para su generación e instrumentalización intermedian distintos niveles de decisión y una serie de

instancias de gestión, desde la planificación, la programación, la implementación, hasta el monitoreo y la evaluación.

### **Construcción de políticas públicas para la igualdad en la diversidad**

Los objetivos estratégicos para cada sector se establecerán en relación a diferentes ámbitos, con prioridades en áreas específicas y generales:

Específicas:

-Salud: acceso a las prestaciones de salud de las personas trans y de las mujeres lesbianas con este derecho vulnerado.

Además de la adecuación de normas, este aspecto requiere un trabajo de capacitación y concientización de todas las personas que forman parte de los servicios de salud. La capacitación en perspectivas de género y diversidad será un pilar fundamental.

La difusión de información pública sobre los servicios de salud disponibles tanto en el ámbito público como privado, su inclusión en el Programa Médico Obligatorio (PMO), la extensión de coberturas y el reconocimiento de prestaciones por el Estado, resultará una manera eficaz de promoción de derechos y control de su efectivo cumplimiento.

-Educación: reformulación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral (ESI-Ley 26150) será un objetivo fundamental. Proponemos transitar hacia el concepto de Educación para el Desarrollo Integral (tal como lo concibe la ONU al hablar de Derecho Humano a la Educación). Una educación que reconozca el valor de cada persona no como "diferente", sino "único", como nuevo paradigma para abrazar las particulares características que cada persona aporta para enriquecer la comunidad en la que se

desarrolla. No existen personas “vulnerables”, existen personas con “derechos vulnerados” y la función igualadora de la educación debe cobrar más peso que nunca.

Las modificaciones necesarias se deben encuadrar en una reformulación más amplia de los objetivos del sistema educativo. Pero ese “ir hacia” la educación para el desarrollo social debe incluir necesariamente una perspectiva de género y diversidad.

No será solo una reformulación de conceptos a la luz de los desarrollos de los marcos teóricos y los fenómenos sociales actuales, sino también un enfoque diferente en materia de política legislativa: es preciso dotar a las normas de educación de parámetros medibles y comparables, de objetivos progresivos a cumplir y de acciones y sanciones para su incumplimiento.

**-Cultura, arte y comunicación:** la producción cultural requiere apoyo por ser un factor de construcción de ciudadanía con sentido de comunidad.

Los bienes culturales rompen conceptos o los refuerzan, abren caminos, muestran puentes. Promover las acciones culturales en el sentido más amplio es promover la construcción de sentidos comunes, compartidos, valorados y portadores de paz social.

**-Deporte:** medidas de acción positiva para la inclusión de personas de las diversidades en la comunidad deportiva, en cargos directivos, de enseñanza, entrenamiento, jurisdiccionales y en posiciones de liderazgo; además se realizarán sensibilizaciones sobre estereotipos de género y para la prevención de las violencias de género en los ámbitos deportivos.

**-Trabajo, empleo y producción:** el objetivo es reducir las brechas y segregaciones estructurales de género que existen en el mundo del trabajo, el empleo y la producción desde una mirada interseccional y de derechos humanos, debe desarrollarse articulando

con los Ministerios de Economía, Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Desarrollo Productivo, y otros organismos competentes, para promover la reducción de las violencias de género y el acoso y discriminación laboral de personas de las diversidades y transversalizar el enfoque de la igualdad de género y diversidad en la normativa laboral vigente, entre otros.

-Implementaremos políticas integrales para las personas trans, como el cupo laboral trans: es necesario garantizar el acceso a un derecho humano que ha sido históricamente negado a la población travesti, transexual y/o transgénero de nuestro país: el derecho al trabajo. En ese sentido la política activa de "cupo laboral" es una herramienta que permite el acceso a puestos laborales en el Sector Público Nacional. Actualmente vigente en el plano normativo, es necesario lograr una implementación efectiva, transparente y federal.

Pero esto debe ser solo un primer paso. En una segunda etapa, debe promoverse el empleo trans en todo el ámbito productivo, dando incentivos a nivel local como disminución de alícuotas de tributos, prioridad en la participación de concursos o licitaciones públicas, descuentos en aportes o parte del salario a cargo del estado.

Asimismo, es necesario desarrollar un dispositivo específico de atención, acompañamiento y asistencia integral a personas travestis, transexuales y transgénero que garantice el acceso efectivo a derechos fundamentales asegurando el respeto de su identidad y expresión de género, en articulación con otros organismos a nivel nacional, provincial y municipal. Las acciones propuestas van en sentido de establecer mecanismos específicos de gestión y articulación con los organismos competentes para garantizar a travestis, transexuales y transgénero el acceso, permanencia y terminalidad educativa; herramientas, dispositivos y espacios de formación y capacitación para el empleo; acceso al sistema de

salud, a programas sociales y de vivienda; asistencia para acceder al cambio registral, entre otros.

- Vamos a avanzar en la articulación de políticas de igualdad y discapacidad: Junto a la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) se debe promover la accesibilidad de mujeres y LGBTI+ con discapacidad mediante la eliminación de las barreras de acceso a la educación, al mundo del trabajo, a la justicia, al hábitat y a la salud integral, articulando políticas públicas que contemplen el pleno desarrollo de sus proyectos biográficos y laborales, tanto en ámbitos urbanos como rurales.

Se brindará asistencia técnica a los organismos públicos, organizaciones sociales y territoriales a partir de la transversalización del enfoque de igualdad y diversidad en la planificación y ejecución de programas, proyectos y acciones

#### **Generales:**

-Es necesaria la participación en la vida social y política: Lograr participación en actividades, acciones y foros no solo enfocados en el colectivo LGBT+ sino en todos y cada uno de los aspectos que hacen al interés social. Debemos abandonar la actual política oficial de construcción de guetos para promover una política de construcción de puentes. Como parte de la sociedad, las personas de las diversidades tienen sus propios intereses y necesidades, pero son muchos más los intereses y necesidades que comparte con toda la sociedad y la valoración de esos puntos de encuentro será la base de una nueva participación comunitaria.

En esta área, la sanción de una nueva Ley antidiscriminación favorecerá la garantía de una participación libre, genuina y protegida en el ámbito social y comunitario.

-Debemos promover políticas públicas integrales desde la “primera ventanilla” del Estado. Se debe profundizar la asistencia para la inclusión de la transversalización de la perspectiva de género y diversidad al conjunto de las políticas públicas locales. Es necesario promover la articulación de las áreas de género y/o diversidad con otras áreas municipales a través del desarrollo de redes de trabajo en pos del fortalecimiento de las políticas específicas de igualdad y diversidad en todas las acciones municipales, tanto en contextos urbanos como rurales, desde un enfoque interseccional y, en particular, en aquellas acciones dirigidas a la incorporación de la perspectiva de género y diversidad en el mundo del trabajo, la producción y el empleo y el fortalecimiento de políticas sobre la organización social del cuidado y la promoción de la diversidad.

## 23- Niñez, infancias y adolescencias

### a- Estado de la cuestión

La situación de las infancias y adolescencias en la Argentina es inadmisibles. Más de la mitad de las niñas y niños de nuestro país son pobres: el 54,5 % de las niñas, niños y adolescentes residen en hogares cuyos ingresos están por debajo de la canasta básica total de bienes y servicios y un 12,2 % viven en la indigencia, lo que constituye una tragedia.

El 76 % de las niñas y niños que son pobres viven con miembros de la familia que están ocupados, pero con trabajos informales que no les garantiza salir de la pobreza. Aproximadamente 1.000.000 de chicos aún no han accedido a la Asignación Universal por Hijo (AUH), y el sistema de acceso a la seguridad social también genera inequidades.<sup>56</sup>

El Plan de Primera Infancia –cuya gestión actual carece de integralidad y supervisión educativa– alcanzó a una población de 185.694 niñas y niños y 2434 Espacios de Primera Infancia (EPIS) a fines de 2021.<sup>57</sup> El sistema educativo para la primera infancia muestra desigualdades, algunos departamentos no tienen ninguna oferta de jardín maternal e incluso hay departamentos enteros sin sala de 3 años. Respecto del tema educativo, se triplicó la cantidad de estudiantes de sexto grado que no alcanzan los conocimientos básicos de lengua<sup>58</sup> y en el nivel secundario, casi la mitad de las y los estudiantes (42,76 %) no alcanza los contenidos básicos de matemática,<sup>59</sup> mientras que el Plan Progresar no logra mejorar la terminalidad educativa. El 47 % de las escuelas no tienen conectividad<sup>60</sup> y el 19,5 % de los estudiantes de primaria no dispone de conectividad en el hogar.<sup>61</sup> Las brechas entre provincias muestran inequidades en el acceso a medidas vinculadas con la promoción de la salud sexual y reproductiva, la Educación Sexual Integral (ESI) y medidas de anticoncepción, sumadas a las cuestiones vinculadas con otras como las educativas y de género.

---

<sup>56</sup>. Los tres pilares del esquema de transferencias dependen de la categoría ocupacional de las personas adultas: El subsistema no contributivo, AUH/AE; el subsistema contributivo, las asignaciones familiares y la deducción al impuesto a las ganancias.

<sup>57</sup>. Plan Nacional Primera Infancia. Reporte de Monitoreo Plan Nacional de Primera Infancia, cuarto trimestre 2021.

<sup>58</sup>. Ministerio de Educación. Sistema Integrado de consulta de datos e indicadores educativos (SICDIE), disponible en <https://data.educacion.gob.ar/aprender>. En lengua el porcentaje tuvo una variación del 7,1 % a 22,29 %, mientras que en matemática la variación fue del 19,6 % al 23,1 %. Año 2021.

<sup>59</sup>. Ver <https://data.educacion.gob.ar/nivel/secundario-comun>.

<sup>60</sup>. Datos suministrados por el Ministerio de Educación en razón de pedido de acceso a la información pública. En el mismo se presenta las planillas completas de los establecimientos escolares: <https://tn.com.ar/politica/2022/08/05/casi-la-mitad-de-las-escuelas-publicas-de-todo-la-argentina-no-tienen-conexion-a-internet/>

<sup>61</sup>. Observatorio Argentinos por la Educación (2020). “¿Cuántos estudiantes tienen acceso a Internet en su hogar en Argentina?”.

El Programa Materno Infantil sustituyó la entrega de leche por la transferencia monetaria, desalentando los controles de salud que permitía detección de situaciones de malnutrición, violencia y discapacidades.<sup>62</sup> Las políticas de salud mental continúan sin crear los dispositivos intermedios y sus presupuestos presentan históricas disminuciones y/o pronunciadas variaciones,<sup>63</sup> mientras las alarmantes cifras de suicidio en la adolescencia se triplicaron en los últimos 30 años.<sup>64</sup>

A pesar de estas cifras nacionales y las marcadas brechas de desigualdad entre los niños y entre las provincias, en estos últimos tres años el país no presentó el Plan Nacional de Infancia, obligatorio por ley. Es decir, el gobierno no ha incluido a los chicos y chicas entre sus planes. Tanto es así que el presupuesto 2023 presenta una reducción de entre 0,21 % y 0,28 % del PIB,<sup>65</sup> aún cuando la ley impone la intangibilidad de los fondos. Mientras que la propia Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF<sup>66</sup>) subejecutó partidas presupuestarias en áreas prioritarias como la Línea 102 de atención directa a niños y denuncias de violencias (sólo un 43 %)<sup>67</sup> y para el programa de infractores a la Ley Penal Juvenil –además de la falta de adecuación de la normativa–, hubo una ejecución de tan sólo del 18 % del presupuesto.<sup>68</sup>

El tratamiento adultocéntrico que tuvo este gobierno de la pandemia del COVID 19 condenó al universo de niños, niñas y adolescentes a severos confinamientos, a un inédito y prolongado cierre de escuelas y espacios de cuidado, limitó sus controles de salud,

---

<sup>62</sup>. Resolución PEN 409/2022.

<sup>63</sup>. ACIJ (2022): “Presupuesto para la salud mental”. La Ley Nacional de Salud Mental obliga al Estado a destinar, como mínimo, el 10 % del gasto total de salud a salud mental, en el proyecto 2023 este porcentaje será del 1,68 %.

<sup>64</sup>. UNICEF (2019): “El suicidio en la adolescencia. La situación en la Argentina”. Mayo, 2019. Buenos Aires, Argentina.

<sup>65</sup>. UNICEF (2023): “Análisis del presupuesto inicial 2023 con foco en niños, niñas y adolescentes. Análisis de la distribución de los créditos iniciales”. Febrero 2023.

<sup>66</sup>. Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia.

<sup>67</sup>. Oficina Nacional de Presupuesto <https://www.economia.gob.ar/onp/ejecucion/2022>

<sup>68</sup>. Ibid.



exponiéndolos a otros peligros.<sup>69</sup> Sin advertir tampoco que esas decisiones tienen efectos devastadores para el país, el gobierno continuó su rumbo sin Plan de Infancia, sin la planificación de políticas reparadoras, para revertir las pérdidas de aprendizaje, de salud, de desarrollo humano y evitar así la amenaza de destruir décadas de avance de lo más valioso que tiene un país: su capital humano. Esta descripción, da cuenta de que los niños no sólo dejaron de ser una prioridad, sino que han sido desestimados.

Países y sociedades modernas, que profundizan sus democracias, consideran a los niños, niñas y adolescentes un actor clave, lo cual los obliga a fomentar políticas que aseguren su desarrollo y que los motiven a prepararse para conquistar sus sueños libremente.

El radicalismo tiene un conjunto de propuestas para superar estos problemas y afrontar estratégicamente una nueva etapa con una firme decisión: recuperar la centralidad de estas políticas y darle protagonismo a esta generación:

- ✓ Acuerdo Federal. Proponemos que el próximo gobierno encabece una convocatoria federal con una clara decisión política: la infancia es una prioridad para el Estado y un imperativo de la ética de la solidaridad. Es necesario que el acuerdo esté encabezado por el propio presidente, que incluya a los gobernadores y sus gabinetes, a los sectores productivos, a quienes trabajan con los chicos. Sus objetivos y metas deben ser transparentes e irrenunciables, más allá de las crisis o de los cambios de gestión.
- ✓ Plan de Acción 2023-2027. La primera medida que proponemos es recuperar la deuda interna que tiene la Argentina con las infancias, y avanzar en ciclos de inversiones sostenidas que permitan sacar de la indigencia y la pobreza a los más chicos para

---

<sup>69</sup>. “Debido a la pandemia, los niños en edad preescolar han perdido más del 34 % del aprendizaje en lengua y alfabetización temprana, y más del 29 % en matemáticas, en comparación con las cohortes anteriores a la pandemia”. Banco Mundial: “El devastador impacto del COVID 19 en el capital humano y qué debemos hacer al respecto”, febrero de 2023.

asegurar una vida digna. Es estratégico que la Argentina vuelva a tener un plan de acción, que implique a todos los actores: públicos, estatales, sociales y productivos con un enfoque federal y territorial. El Plan tiene que establecer un mecanismo de sostenibilidad de las inversiones presupuestarias, tal como lo indica la ley, recuperando las desinversiones y restituyendo los recursos que se han destinado a otras áreas, y establecer nuevas inversiones incluidas las del sector privado que den certeza y previsibilidad, en base a las siguientes prioridades:

- Ningún niño, niña o adolescente en situación de indigencia. Proponemos que el gobierno nacional encabece la búsqueda y registro de 1.700.000 chicos y chicas en situación de indigencia para adoptar medidas integrales coordinadas territorialmente por el bloque de políticas nacionales (ANSES/RENAPER/Alimentar/Plan Materno Infantil/Progresar) que aseguren rápidamente la documentación, la cobertura de la AUH, el acceso a Alimentar, la cobertura de salud, y la retención y graduación oportuna.
- La Primera Infancia es nuestra prioridad. Proponemos generar una unidad interministerial (infancia, educación, salud) para lograr una gestión coordinada: planificación, capacitación y supervisión en base a protocolos que regulen el trabajo conjunto. Proponemos incluir a las personas que brindan el servicio de cuidado a un régimen especial que regularice la integración al mercado de trabajo<sup>70</sup> generando un doble efecto: educación, desarrollo e inclusión social de quienes son cuidados y de quienes cuidan.
- Convivencia y prevención de la violencia en la crianza y en las redes de relaciones sociales, institucionales y digitales. Proponemos una ley que contemple todas las violencias: comunitaria, social, institucional y digital que permita establecer

---

<sup>70</sup>. Este proyecto se encuentra en elaboración junto con la Comisión de Género y Diversidad de la Fundación Alem.

instancias de abordaje con diversos mecanismos preventivos, alternativos y resolutivos para evitar las violencias extremas y mejorar la convivencia en todos los ámbitos. Proponemos la realización de campañas públicas para la prevención de las violencias contra niñas, niños y adolescentes y la capacitación específica de los agentes gubernamentales a través de la sanción de la Ley Lucio.<sup>71</sup>

- Modernización e innovación de la gestión del Sistema de Protección Integral de Derechos. Nueva gobernanza del sistema. Proponemos una nueva Agencia Federal, que participe con rectoría en el diseño integral de las políticas y los presupuestos de todas las áreas en base a metas y prioridades, dotada de capacidad para liderar la gestión y el monitoreo del Plan Nacional y el proceso de instrumentación del Acuerdo Federal.
- Nuevo sistema de gestión, monitoreo y evaluación del Sistema de Protección Integral: Ampliación del acceso al Registro Único Nominal (RUN) a todas las áreas de políticas sociales para coordinar rápidamente la gestión y verificar la eficacia y eficiencia de las intervenciones estatales a través de protocolos que regulen las interfases de trabajo de todas las áreas. Nuevo sistema de justicia juvenil. Creación de un sistema especializado, diferenciado al de las personas adultas, con derechos y garantías desde el momento de la aprehensión hasta finalizar el proceso y/o el agotamiento de la condena, que contribuirá al respeto de los estándares internacionales.<sup>72</sup> Generación de dispositivos de atención y la unificación de criterios de garantías mínimas en las leyes procesales penales en acuerdo con las provincias. Nuevos Abordaje en Salud Mental especializada en niñez y la creación de

---

<sup>71</sup>. La futura Ley Lucio se elaboró a instancias de la Comisión de Familia Niñez y Juventudes que promovió un tratamiento transversal para lograr los consensos necesarios. Se espera sesión del Senado de la Nación para su aprobación. Es instrumento fundamental para la capacitación de los agentes estatales siendo la instancia nacional la responsable de la ejecución de dicha política.

<sup>72</sup>. El Decreto-Ley N°22.278 de 1980 motivó la condena por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a nuestro país, en el fallo Bulacio y en el fallo Mendoza.

dispositivos intermedios. Expansión de los dispositivos de atención y abordajes en la salud mental. Políticas para las infancias con discapacidad de cuidado y educación inclusiva desde la primera infancia.

## **Los problemas de las políticas de infancias y adolescencias**

Para elaborar los lineamientos para un programa de gobierno realizamos un breve análisis del estado de situación de las infancias y adolescencias en la Argentina vinculadas a las actuales políticas. Allí observaremos algunas brechas de desigualdad de la población infantil y entre las provincias. Este diagnóstico contribuyó a definir los cinco problemas que deben ser prioritarios en las decisiones políticas que impulse la Unión Cívica Radical en el marco de Juntos por el Cambio.

### La pobreza e indigencia en las infancias y adolescencias<sup>73</sup>

Los niveles actuales de pobreza infantil son persistentes, las cifras de los últimos análisis de UNICEF indicaban que el 51,5 % (6,8 millones) de las niñas, niños y adolescentes de la Argentina residen en hogares cuyos ingresos están por debajo de la canasta básica total de bienes y servicios, y 13,2 % (1.7 millones)<sup>74</sup> en hogares extremadamente pobres o indigentes, es decir con ingresos inferiores a la canasta básica de alimentos.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup>. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible realizada en el 2015. ODS 1 “Poner Fin a la Pobreza, contempla las distintas manifestaciones de la pobreza como la falta de ingresos y recursos, el hambre y la malnutrición, el acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, la discriminación y la exclusión social y la falta de participación en la adopción de decisiones”.

<sup>74</sup>. Unicef (2023): “La pobreza en niños, niñas y adolescentes en la Argentina reciente. Aportes desde un abordaje cuantitativo y cualitativo”.

<sup>75</sup>. Unicef (2023): “Pobreza monetaria y privaciones no monetarias en niñas, niños y adolescentes en Argentina”.

Recientemente el INDEC ha ratificado que la mitad de las niñas y niños de nuestro país son pobres: el 54,5 % y 12,2% viven en la indigencia.

Este último es el universo al que las políticas deben llegar inmediatamente. Si nos referimos a la pobreza multidimensional las cifras dan cuenta que 28 % (3,7 millones) atraviesan los dos tipos de privaciones: viven en hogares con ingresos insuficientes y al mismo tiempo, tienen al menos un derecho básico vulnerado.<sup>76</sup> Si bien el impacto de los programas de transferencias, han permitido revertir niveles de indigencia, la pobreza está instalada entre las infancias y adolescencias, y presenta marcadas diferencias respecto del lugar donde residen. Las transferencias monetarias son importantes pero no suficientes ya que no sustituyen a las acciones sociales que deben instrumentarse con el objeto de fortalecer a los grupos familiares que cuidan a los niños, niñas y adolescentes.

Programas como la AUH/ALIMENTAR/ANSES-Documentación-Renaper/Plan Materno Infantil/Progresar podrían constituir un bloque nacional estratégico de inclusión que garantice niveles básicos de bienestar y consumo. Sin embargo, la actual fragmentación de estos programas tanto en el nivel central como en las jurisdicciones, debilitan el necesario abordaje integral y coordinado para lograr el impacto necesario. Estos niveles de fragmentación se reproducen al interior de las jurisdicciones con las políticas básicas de salud y educación, cuya responsabilidad es provincial, quienes a su vez presentan problemas de coordinación con las políticas nacionales.

---

<sup>76</sup>. El 66 % (8,8 millones) son pobres por ingresos o están privados de derechos básicos (educación, protección social, vivienda y hábitat seguro).

El diseño integral de estas políticas no es la sumatoria de sus objetivos, metas y presupuestos. Es necesario una planificación y establecer estrategias consensuadas que se vean plasmadas en el Plan de Acción y en su ejecución atendiendo la multicausalidad del fenómeno de la pobreza. Para lograr superar esta fragmentación es necesario revisar los niveles de coordinación de la gestión y establecer entre los programas nacionales y de éstos con los provinciales interfases de actuación reguladas a través de procedimientos que definan de manera precisa y transparente los circuitos de atención de todas las áreas ministeriales que ejecutan políticas de infancias y adolescencias. Ese nivel de coordinación debe alcanzarse en los sistemas de información a través de la regulación de los accesos y registros de todas las áreas.

El Programa Alimentar (\$12.500 aprox.),<sup>77</sup> alcanza a 3,7 millones de niños y niñas.<sup>78</sup> Los chicos con familias que tienen tarjeta alimentar perciben una inseguridad alimentaria total del 41,7 %, mientras que los que no perciben el beneficio aumenta considerablemente, al 70,8 %<sup>79</sup> vinculado a problemas de alimentación o que tienen falta de una comida diaria. En general estas políticas se caracterizan por su grado de fragmentación y por ser de corte asistencial. El aumento de precios de los alimentos provoca que la ingesta de nutrientes en los hogares sea menor, lo que afecta a más de un millón de niñas y niños, quienes están privados de una comida diaria por falta de recursos.<sup>80</sup> Además de los problemas presupuestarios generados por los efectos de la inflación y la no actualización de los montos distribuidos, se agregan problemas de subejecución presupuestaria. Sobre este

---

<sup>77</sup>. El programa alcanzaba a niños hasta los 6 años de edad, recientemente se hizo extensivo hasta los 14 años, según se informa en mayo la página oficial del programa:

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-tarjeta-alimentar-se-extendera-ninas-y-ninos-de-hasta-14-años>.

<sup>78</sup>. Lo que representa 2,5 millones de familias.

<sup>79</sup>. UCA Observatorio de la Deuda Social Argentina (2021): Informe Especial N° 2021 ISSN 1852-4052 Evaluación del Impacto del Programa Tarjeta Alimentar. Efectos directos e indirectos en la inseguridad alimentaria, consumos alimentarios y no alimentarios.

<sup>80</sup>. UNICEF (2022): "Encuesta Rápida sobre la situación de la niñez y adolescencia 2022". Sexta ronda. Primera edición, agosto 2022.

punto, cabe destacar que en el último año la SENAF ha registrado una ejecución de solo el 0,2 % del presupuesto asignado al programa de Fortalecimiento de Centros de Prevención y Recuperación de la Desnutrición Infantil, siendo que estas partidas fueron transferidas a otros programas.<sup>81</sup>

La AUH (aproximadamente \$10.000), actualmente alcanza a 4,2 millones de NNyA según datos del INDEC,<sup>82</sup> para el año 2020 las estimaciones entre todos sus componentes rondaban entre el 85 y 90 % de niños, niñas y adolescente incluidos.<sup>83</sup> Algunas estimaciones sugieren un millón de niñas y niños que no están dentro del sistema, que son los que tienen mayores privaciones.

Las dificultades en el acceso pueden estar ligada a factores como falta de documentación, residencia en zonas de difícil acceso o ser integrantes de pueblos originarios. Además se producen bajas temporales, donde el reingreso se dificulta por factores burocráticos. Existe una dificultad en la gestión del programa nacional en lo que se refiere a la coordinación con el sistema educativo y de salud, cuya gestión es provincial, donde no se establecen procedimientos ágiles y efectivos para la búsqueda de niños, niñas y adolescentes que impacta en los reingresos. Un aspecto a destacar es que el acceso de los niños al sistema de seguridad social continúa generando inequidades por la dependencia de la condición laboral del grupo familiar, siendo la mayor cantidad de receptores de estos beneficios aquellos que se encuentran en el subsistema no contributivo, como consecuencia de la informalidad laboral y los cambios en el mercado de trabajo.

---

<sup>81</sup>. Oficina Nacional de Presupuesto: <https://www.economia.gob.ar/onp/ejecucion/2022>.

<sup>82</sup>. [https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-06/Boletin%20AUH%20Febrero%202022\\_0.pdf](https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-06/Boletin%20AUH%20Febrero%202022_0.pdf).

<sup>83</sup>. Gustavo Gamallo y Pilar Arcidiácono (comp.) (2022): *De Alfonsín a Macri. Democracia y política social en la Argentina. El régimen de Asignaciones familiares (1983-2019)*, EUDEBA. Dichas cifras surgen de los cálculos de Beccaria y Costa 2020 y de Díaz Langou, Caro Schiaretti y Karczmarczyk 2020, inclusive según este último estudio se estiman 1.200.000.

El Plan Materno Infantil, destinado al crecimiento y desarrollo adecuado de niñas y niños de entre 0 y 5 años, fue una política central de salud destinada a la primera infancia. Los controles de salud y la entrega de dos kilos de leche, permitía detectar situaciones de malnutrición, violencia, discapacidad. La medida dispuesta por el gobierno nacional<sup>84</sup> de otorgar un monto mensual de \$800 (\$1229 por la Ley de movilidad) en sustitución de la leche, a cargo del ANSES, desalienta los controles de salud periódicos para lograr una evaluación permanente del desarrollo. Si bien la mortalidad ha disminuido sostenidamente (2021: 8 por mil), la tasa de niñas y niños menores de un año fallecidos muestra las disparidades en las jurisdicciones y las desigualdades que persisten. Para el año 2020, la tasa en CABA fue de 4,9 por mil, mientras que en la provincia de Formosa de 16,4 por mil, lo cual representa 11,5 puntos de diferencia. Estas diferencias, también se observan hacia el interior de cada provincia. Lo que demuestra una marcada desigualdad desde el nacimiento según donde se resida.

#### Políticas de Cuidado y Educación en la Primera Infancia<sup>85</sup>

La educación y el cuidado de la primera infancia son prioritarias para el desarrollo de las niñas y niños, y merecen ser consideradas como un punto de partida para la construcción de un proyecto colectivo que impacte en la vida de cada niño o niña, de cada grupo familiar y de sus integrantes –en especial las mujeres–, como en la comunidad donde se desarrolle

---

<sup>84</sup>. PEN. Resolución 409/2022, vigente a partir de marzo de 2022.

<sup>85</sup>. El Decreto N° 574/16 aprobó el “PLAN NACIONAL DE PRIMERA INFANCIA”. Este Plan fue creado “para garantizar el crecimiento y desarrollo saludable de niños y niñas en situación de vulnerabilidad, entre cuarenta y cinco (45) días y cuatro (4) años inclusive, con el objeto de favorecer la promoción y protección de sus derechos”. Posteriormente se aprobó la Estrategia Nacional de Primera Infancia, Decreto N° 219/750.



cada espacio de cuidado. Los servicios de educación y cuidado infantil presentan gran disparidad en la cobertura en función del lugar de residencia.

Según el INDEC hay 3.698.813 menores de 4 años en todo el país.<sup>86</sup> Las intervenciones del Plan de Primera Infancia en todos sus componentes para el año 2018 (Espacios Primera Infancia, Programa Nacional de Primera Infancia, Acompañamos la Crianza) involucraron a 185.694 niñas y niños, y 2434 EPIS.<sup>87</sup> El sistema educativo ha registrado un total de 1.055.306 niños y niñas en jardines maternales, salas de 3 años, y salas de 4 años.<sup>88</sup> Existen disparidades en la oferta según las edades, el nivel socioeconómico y en las provincias donde se emplazan. Las provincias con escolarización más baja en 3 y 4 años son Formosa, Salta y Neuquén, pero los déficits a nivel departamental grafican aún más la distribución desigual, algunos no tienen ninguna oferta de jardín maternal, e incluso hay departamentos enteros sin sala de 3 años. Existe una “importante deuda con los sectores más vulnerables” y además “la oferta para los niños de 2 años es relativamente escasa, esta tendencia es más marcada en los contextos territoriales de mayor vulnerabilidad (quintil 1 del ICSE) donde casi la totalidad de nivel inicial (95 %) no posee oferta para esa edad”.<sup>89</sup>

Respecto de las cuestiones presupuestarias en el rubro Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia del Ministerio de Desarrollo Social tuvo una importante caída presupuestaria respecto al año 2021 (22,4 %). En el Ministerio de Educación dos programas han tenido un

---

<sup>86</sup>. INDEC. Censo 2010.

<sup>87</sup>. Plan Nacional Primera Infancia. Reporte de Monitoreo Plan Nacional de Primera Infancia 4.er trimestre 2021.

<sup>88</sup>. Ministerio de Educación de la Nación. Educación Común. Nivel Inicial. Fuente. Relevamiento Anual 2020. Red FieDie. 20 noviembre 2021.

<sup>89</sup>. Mapa de la Educación Inicial de la Argentina. Síntesis de los Resultados- CIPPEC UNICEF Cora Steinberg Alejandra Cardini-Jennifer Guevara | CIPPEC, 2019.

moderado desempeño de ejecución: Infraestructura y Equipamiento (68,7 %) y Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles (66,5 %). Estos programas tuvieron, además, caídas reales del presupuesto (de 26,1 % y 44,7 % respectivamente).<sup>90</sup>

No todos los grupos familiares eligen espacios institucionales para el cuidado educativo, pero las recomendaciones indican su inclusión temprana,<sup>91</sup> sobre todo en contextos de pobreza e indigencia. Los espacios de cuidado dependen mayoritariamente de las capacidades de las organizaciones sociales a cargo: recursos humanos, condiciones edilicias, y de la propia iniciativa respecto de la gestión del proyecto institucional. Estos proyectos priorizan la alimentación, el cuidado y la permanencia por sobre la estimulación e inclusión educativa, incluso no han desarrollado una oferta inclusiva respecto de las niñas y niños con discapacidad. El personal de los centros de primera infancia presenta déficits respecto de su capacitación, y se caracterizan por su informalidad laboral<sup>92</sup> lo que reproduce la lógica de los servicios de cuidado en general, incluso del cuidado hogareño a cargo mayoritariamente de las mujeres más pobres.

De esta manera podemos decir que es necesario en primer lugar, establecer un diálogo constructivo entre ambas políticas. Por un lado, fortalecer los espacios de cuidado con mayor grado de formalidad en todos sus componentes, el proyecto institucional necesariamente debe incluir un proyecto educativo a cargo de personal docente, que sea

---

<sup>90</sup>. Oficina Nacional de Presupuesto. <https://www.economia.gob.ar/onp/ejecucion/2022>.

<sup>91</sup>. Instituto Internacional de planeamiento de la Educación IPEE- UNESCO-ONU, con el apoyo de UNICEF y Fundación ARCOR. Respuestas de políticas públicas para garantizar el bienestar de la primera infancia en tiempos del COVID 19, enero 2021.

<sup>92</sup>. Zibechi, C. (2012): Organizaciones comunitarias y cuidado en la primera infancia: un análisis en torno a las trayectorias, prácticas y saberes de las cuidadoras. El estudio fue realizado en centros de la Ciudad de Buenos Aires. El mismo hace referencia a trabajadoras de servicio doméstico, niñeras, cuidadoras remuneradas de los hogares, empleadas del sector limpieza de empresas y oficinas. En algunos casos las tareas son contraprestaciones de planes sociales. En el caso de las personas más jóvenes la trayectoria se vincula a tareas de cuidado en su propio hogar, en menor medida en el ámbito comunitario.

supervisado directamente por el sistema acorde a los estándares fijados. Por otro lado, la expansión de los jardines infantiles del sistema educativo es necesaria, pero con criterios más flexibles (doble turno, turnos vespertinos, reingresos, apoyo a la crianza). El desarrollo de los espacios de cuidado no son sustitutivos de la política educativa, sino complementarios. La fragmentación de ambos sistemas amerita ser resuelta por una coordinación interministerial entre las áreas de infancia, educación y salud basada en una gestión integrada en base a estándares de las tres políticas, objetivos y metas institucionales y del desarrollo de los niños y niñas. Esto implica diseñar procedimientos que regulen las interfaces de gestión entre los ministerios que puedan ser monitoreadas para lograr verdadera integralidad y que impliquen procesos de auditoría y transparencia del propio Estado, lo que conlleva a mejoras en los servicios.

### **La violencia contra los niños, niñas y adolescentes en todos los ámbitos: familiar, institucional, social y digital**

Existe una fragmentación de programas con criterios de registro y actuación diferentes, donde el común denominador es la falta de celeridad en la atención y el abordaje integral a las víctimas. Hay que intensificar el enfoque estratégico de género, que incluya a las niñas como las mayores destinatarias y un abordaje específico para las niñas disidentes. Los registros actuales no permiten conocer cuáles son las cifras de las situaciones de violencia, tampoco los tipos, las modalidades y los organismos estatales que intervienen en cada etapa. Es recurrente la marcada falta de integración de los registros de los servicios de atención de la infancia y las denuncias en el ámbito judicial. Estas fragmentaciones y deficiencias surgen de los datos de los programas. Los registros de la SENAF sobre niños sin cuidados parentales indican que en once jurisdicciones, la principal

causa de la separación de los niños de sus familias es la violencia, y en otras dos, el abuso sexual.<sup>93</sup>

La Línea 102 que recibe las denuncias en cada provincia, registró 45.589 consultas en un año, de las cuales más de 20.354<sup>94</sup> corresponden a situaciones de violencia contra niñas y niños. Mientras que en el programa de la Línea 137 entre octubre de 2020-septiembre 2021, el 45,3 % de víctimas registradas en consulta eran niños, niñas y adolescentes por motivos de violencia familiar, sexual y en menor medida digital.<sup>95</sup> Sin embargo, estas consultas no implican una asistencia directa a las víctimas. La Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes realizada por Unicef 2019/2020,<sup>96</sup> reveló que el 59 % de niñas y niños entre 1 y 14 años experimentaron prácticas violentas de crianza, el 42 % recibió castigo físico, mientras que más de la mitad manifestó que fue víctima de agresión psicológica.

Además la política actual carece de campañas de concientización que deberían orientarse a señalar los diferentes tipos y modalidades; así como los lugares y procedimientos para denunciar, orientar y fortalecer a la víctima. El matrimonio y/o uniones convivenciales infantiles de una niña con un varón mayor, considerada por la ONU como una forma de violencia que se debe visibilizar para que las niñas puedan decidir libre e informadamente, es una práctica extendida. Según los datos del censo 2010, el 4,7 %<sup>97</sup> de las niñas menores

---

<sup>93</sup>. SENAF, UNICEF (2022): "Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Actualización 2020".

<sup>94</sup>. Ministerio de Desarrollo Social -SENAF-(2021). Informe de llamadas a las líneas provinciales de atención especializada en derechos de niñas, niños y adolescentes. Las cifras corresponden al período octubre 2020 a septiembre 2021.

<sup>95</sup>. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2021). "Programa Las Víctimas Contra Las Violencias" Un análisis de los datos correspondientes al período 2020-2021.

<sup>96</sup>. Coordinación Nacional de Políticas Sociales-SENAF-Unicef MICS. Encuesta Nacional Niños, Niñas y Adolescentes. Condiciones de vida de Niñez y Adolescencia-ECOVNA II. 2019-2020. El 40% de las y los adolescentes atravesaron su primer hecho violento entre los 6 y los 13 años; 4 de cada 10 chicos y chicas afirma haber recibido maltratos en su casa o la casa de un familiar, mientras que 7 de cada 10 afirmó haber sufrido maltratos por parte de personas de su círculo íntimo; más del 62% de los agresores fueron de género masculino, y alrededor del 25% de género femenino.

<sup>97</sup>. Los datos del censo 2020 aún no se conocen. El Programa de Acción de la IV Conferencia Internacional de la Mujer -Beijing 1995- clasifica a MI como una forma nociva para las niñas y como una violencia. La ONU considera especialmente que las niñas de menos de 15 años no tienen uniones voluntarias, sino impuestas por la familia, la cultura y/o la sociedad. El MI, o las uniones impide la escolaridad, promueve la maternidad precoz y aumenta los riesgos de violencia de género.

de 19 años está casada o conviviendo en unión. Estas cifras son mayores en provincias del NEA y NOA.

### **La Gobernanza del Sistema de Protección Integral de Protección de los Derechos de las Infancias y Adolescencias**

El sistema de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes<sup>98</sup> se ha focalizado fundamentalmente en la atención de la población infantil que tiene vulneraciones de derechos.<sup>99</sup> Tiene dificultades para garantizar estándares regulares de acceso y permanencia integral en el goce del conjunto de los derechos universales, a generar políticas preventivas y especialmente promocionales para el desarrollo de una vida autónoma. Los problemas de gobernanza del Sistema se manifiestan en diversos aspectos relacionados con las capacidades del organismo rector nacional y de las provincias, y la coordinación entre ambos para mejorar la puesta en común de los recursos y la efectivización de las políticas.

En primer lugar, no ha podido cumplimentar los requerimientos básicos que le adjudicó la ley nacional: el diseño y ejecución de un Plan de Acción, como la elaboración y aprobación de un presupuesto nacional que establece también por ley un mecanismo que evite su reducción.

Un problema central es la falta de instalación del sistema de protección integral que nació con el prestigio que le otorgó la ley, pero que se ha ido debilitando con intensidad

---

<sup>98</sup>. Ley 26.061 año 2005. Reglamentada por el Decreto del PEN 415/2006.

<sup>99</sup>. La constitución de la Defensoría de los Derechos de la Niñez en el año 2020, ha sido un avance institucional importante para intervenir en procesos de exigibilidad de las políticas cuando se ven afectados los derechos colectivos de niños, especialmente cuando las vulneraciones se originan en el ámbito estatal.

especialmente en los servicios descentralizados de atención directa. Éstos, perdidos en los territorios se presentan empobrecidos, ligados a dinámicas de atención de “casos” que superan las posibilidades de los “equipos técnicos profesionales”, con escaso reconocimiento en la escala administrativa –incluso en muchos distritos financiados con planes sociales–. En ellos recae la capacidad de establecer coordinaciones con las políticas y programas que llegan a sus comunidades, adjudicándoles indirectamente la responsabilidad de resarcir la falta de coordinación estatal que hay en los niveles nacionales, provinciales y municipales. En este marco de debilidad institucional, los equipos adoptan o no, decisiones importantísimas en la vida de los niños, algunas extremas, como la separación del grupo familiar, con una justicia que aún no encuentra el valor del control de la legalidad de dichos procesos.

El modelo de gestión de la institucionalidad de la ley vigente supone un conjunto de relaciones dinámicas entre las instituciones para resolver problemas multicausales en entornos muy empobrecidos familiares, sociales y estatales. La falta de institucionalización de los procedimientos internos y de las interfases entre los programas y las políticas, en todos los niveles de gobierno (nacionales, provinciales y municipales) reproduce una organización estatal obsoleta, fragmentada, sin criterios de integralidad y transversalidad que induce a la discrecionalidad y falta de transparencia que requiere un Estado moderno. Incluso, cambia la imposición de la Convención sobre los Derechos del Niño: utilizar hasta el máximo de los recursos (no sólo en un sentido monetario) por la voluntad y el esfuerzo –también reconocible– de “hacer lo que se puede” lo que finalmente vuelve la intervención de carácter asistencial.

## **Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales.**

En el último informe se registraron en el país 9754 chicos y chicas sin cuidados parentales, de los cuales el 83,3 % de las jurisdicciones supera el tiempo límite que establece la ley para su permanencia.<sup>100</sup> El proceso de desinstitucionalización comenzó hace más de quince años, en este último tiempo hubo un avance importante con el Programa de Egreso (PAE), ya que acompañó las estrategias de egreso sustentadas en la autonomía de los niños, niñas y adolescentes. Para evitar la utilización de dispositivos residenciales de tránsito (por el plazo que duren las medidas) el Estado tiene que orientar sus esfuerzos en fortalecer su institucionalidad en definir protocolos con plazos específicos y estrategias precisas y sustentables en los territorios, utilizando todos los recursos disponibles para generar “sistemas de apoyo” a través de diversos programas (cultura, deporte, entre otros, además de los universales como educación, cuidado infantil y salud).

El Régimen Penal Juvenil es obsoleto y no adecuado a los estándares internacionales. La vigencia del Decreto-Ley 22.278 (de 1980, en plena dictadura) rige la intervención del estado frente a un NNyA que presuntamente comete un delito, no cumple con los estándares de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>101</sup> y ha generado serios cuestionamientos por parte de los organismos internacionales. Según el art. 1 los hechos cometidos por niñas, niños y adolescentes hasta 15 años inclusive, no son investigados penalmente. Sin embargo, si el juez penal considera que se encuentran en peligro material y/o moral, priva de libertad a niñas, niños y adolescentes discrecionalmente para su “protección”. Las intervenciones penales, incluso las privaciones de libertad se producen en

---

<sup>100</sup>. SENAF, UNICEF (2022): “Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Actualización 2020”.

<sup>101</sup>. La Argentina ratificó la Convención en 1990 y en 1994 le otorgó rango constitucional.

edades muy tempranas. En la actualidad existen adolescentes privados de libertad por delitos que si hubiesen sido cometidos por un adulto no lo estarían. Muchos chicos y chicas en las provincias no cuentan con defensores técnicos como sí tienen todos los adultos sometidos a procesos penales.

En muchas provincias, especialmente en Buenos Aires y Córdoba, hay niños desde los 10 años privados de su libertad o con causas penales abiertas. Es necesario derogar el decreto actual y avanzar en establecer un sistema de justicia penal con estándares mínimos ya que cada provincia tiene un régimen distinto. La Observación General 24 del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas dispone, entre otras cosas, que las medidas alternativas a la privación de libertad debe ser la primera opción, esto no sucede en todo el país, y hay provincias donde directamente no se han desarrollado. Aún faltan juzgados especializados en muchas provincias, especialmente en el interior de las mismas, o en los tribunales superiores. Por lo tanto deciden jueces de adultos, cuando la especialización en materia de adolescentes es una exigencia internacional para todos los operadores del sistema.

En cuanto a la educación, los resultados de las pruebas Aprender 2021 son contundentes. Se triplicó la cifra de los estudiantes de sexto grado que no alcanzan los conocimientos básicos de lengua.<sup>102</sup> Mientras que en el quinto y sexto año del nivel secundario, casi la mitad de las y los estudiantes no alcanza los contenidos básicos de matemática (42,76 %), y 18,6 % está por debajo de los contenidos básicos de lengua.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup>. Cf. Ministerio de Educación de la Nación. Sistema Integrado de Consulta de Datos e Indicadores Educativos (SICDIE) disponible en: <https://data.educacion.gob.ar/aprender>. En lengua el porcentaje tuvo una variación del 7,1% a 22,29%, mientras que en matemática la variación fue del 19,6% al 23,1%.

<sup>103</sup>. Ver Ministerio de Educación de la Nación. Sistema Integrado de Consulta de Datos e Indicadores Educativos (SICDIE) disponible en: <https://data.educacion.gob.ar/nivel/secundario-comun>.



Datos del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA, indican que en la actualidad los adolescentes y jóvenes de 18 a 24 años excluidos del sistema educativo representan más de la mitad del país, un cuarto de ellos no estudia ni trabaja, por lo que son doblemente excluidos, aunque muchas son adolescentes que se dedican al cuidado familiar. El porcentaje de jóvenes de hogares pobres que no cuenta con formación académica ni un empleo llega hoy al 38 %.<sup>104</sup> Los problemas en materia de calidad educativa son cuestiones que abordará el Ministerio de Educación al igual que el problema de la retención y graduación oportuna. Sin embargo, este último aspecto, no sólo depende del sistema educativo. Entre los sectores de mayor ingreso de la población, 9 de cada 10 estudiantes terminan sus estudios secundarios, mientras que en los sectores de menores ingresos sólo lo logran 3 de cada 10.

El Plan Progresar incluyó a 1.369.825 estudiantes durante 2021, pero sólo el 35,2 % fue destinado a chicos de 16 y 17 (por ley obligatorio).<sup>105</sup> Es necesario reformular el programa e incrementar el apoyo a esta población para lograr la retención y graduación efectiva, en coordinación con los programas que constituyen el “sistema de apoyo” del sistema de protección integral en territorio. En el mismo sentido es necesario generar una instancia interministerial entre el Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Social (con la participación de la SENAF) y el Ministerio de Trabajo para la coordinación y articulación de las ofertas no formales de formación para el trabajo que hoy se brindan en diferentes ámbitos del Estado.

---

<sup>104</sup>. UCA- Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODESA). “Jóvenes de 18 a 24 años que no estudian ni trabajan en la Argentina urbana pre-post pandemia (2017-2021). Este mismo estudio demuestra que los jóvenes que viven en hogares no pobres tienen una mayor propensión estructural a estudiar o finalizar sus estudios (6 de cada 10) que sus pares de hogares pobres (4 de cada 10)”.

<sup>105</sup>. Informe del Plan Progresar 2021. Ministerio de Educación de la Nación.

La Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) presenta dificultades para lograr una política integral en todas las áreas ministeriales. Es necesario instalar una cultura en base a la Convención para asumir el modelo social de la discapacidad desde la niñez. Esta perspectiva debe ser incluida en los espacios de cuidado y educación desde la primera infancia hasta el final de la educación obligatoria.

En relación al Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional (ENIA) si nos detenemos en la efectivización de la educación sexual integral y la salud sexual y reproductiva, los nacimientos gestados por adolescentes, representan el 10,2 % de la totalidad de los nacidos vivos durante 2020.<sup>106</sup> A partir de la implementación del Plan en el año 2017, se mejoraron los índices de embarazo no intencional. Según datos de informes de monitoreo del Plan ENIA, el índice de embarazo adolescente descendió entre 2017 y 2019 de manera constante para todo el grupo menores de 19 años. Pero para 2020 el grupo de menores de 15 años desciende de manera más lenta. En la actualidad perdió el criterio de integralidad y de corresponsabilidad interministerial que lo caracterizaba, quedando limitado al gerenciamiento del área de salud, y otorgándole a las provincias la responsabilidad de extender la cobertura.

Las brechas entre provincias muestran la inequidad en el acceso a medidas vinculadas con la promoción de la salud sexual y reproductiva (ESI y medidas de anticoncepción), sumadas a las cuestiones vinculadas con inequidades educativas y de género. En tres provincias el porcentaje de nacidos vivos de adolescentes supera el promedio nacional,

---

<sup>106</sup>. Los embarazos no intencionales demuestran que falta un largo camino a recorrer. Según el Ministerio de Salud, durante 2020 se registraron en la Argentina 53.260 nacidos vivos de mujeres menores a 20 años, de los cuales 1293 corresponden a menores de 15 años, y el resto, 51.967, a adolescentes de entre 15 y 19 años.

llegando al 15 % (Formosa, Misiones y Chaco) y está por debajo del 10 % en otras diez (Santa Cruz, Mendoza, Chubut, Río Negro, Neuquén, Tierra del Fuego, Córdoba, La Pampa, La Rioja y CABA).<sup>107</sup> La brecha entre provincias da cuenta de una alta disparidad, siendo que en Formosa 22 % de los bebés que nacieron en 2018 son de madres adolescentes, mientras que en CABA solo representan el 4 %.<sup>108</sup>

La brecha digital señala otro problema de inequidades entre los niños y niñas. Por barreras en el acceso a dispositivos, conocimientos y seguridad frente a los riesgos en la red, la oportunidad de beneficiarse con la tecnología no es igual para todas las infancias. Además existen problemas de conectividad como ya advirtiéramos. A nivel nacional el 19,5 % de los estudiantes de primaria –1 de cada 5– no dispone de conectividad en el hogar.<sup>109</sup> Además, el 47 % de las escuelas públicas del país tampoco cuenta con internet.<sup>110</sup> Esta cifra varía por provincias. Mientras que en Capital Federal apenas el 7,2 % no dispone de internet, en Santiago del Estero, el territorio con mayor porcentaje de población en la educación primaria, el 40,7 % está fuera de línea.

Por otro lado, la interactividad plantea riesgos importantes para la seguridad, la privacidad y el bienestar. En el 2020, el 29,4 % de las consultas sobre violencia sexual en la Línea 137 correspondieron a violencias en entornos digitales (grooming y la utilización de niñas, niños y adolescentes en pornografía principalmente).<sup>111</sup>

---

<sup>107</sup>. Unicef (2022): “El desarrollo integral de las Adolescencias en la Argentina. Una agenda en construcción”. Septiembre 2022. Disponible en:

<https://www.unicef.org/argentina/media/16466/file/El%20Desarrollo%20Integral%20de%20las%20Adolescencias%20en%20la%20Argentina.pdf>

<sup>108</sup>. UNICEF (2021): “Análisis de Situación de la Niñez y Adolescencia en Argentina 2020”.

<sup>109</sup>. Observatorio Argentinos por la Educación. “¿Cuántos estudiantes tienen acceso a Internet en su hogar en Argentina?”, Alejandro Artopoulos, Director de investigación y desarrollo del Centro de Innovación Pedagógica de UDESA, e investigador del CIC.

<sup>110</sup>. Datos suministrados por el Ministerio de Educación en razón de pedido de acceso a la información pública. En el mismo se presenta las planillas completas de los establecimientos escolares:  
<https://tn.com.ar/politica/2022/08/05/casi-la-mitad-de-las-escuelas-publicas-de-todo-la-argentina-no-tienen-conexion-a-internet/>

<sup>111</sup>. Unicef (2022): Un análisis de los datos del Programa Víctimas contras las Violencias 2020-2021.

Necesitamos un Estado que garantice la conectividad en todos los puntos del país, resguarde la seguridad en línea, extienda la alfabetización digital y que genere sinergia con la sociedad civil y el sector privado en pos de asegurar derechos.

Salud mental. La Ley de Protección Integral de Niños (Ley Nacional 26.061) no asume la especificidad de la salud mental, mientras que la Ley de Salud Mental (Ley Nacional 26.657) no tiene la perspectiva del abordaje de la niñez y la adolescencia. No se ha avanzado en el diseño y desarrollo de programas y/o dispositivos alternativos a la oferta de los tradicionales hospitales monovalentes generalmente centralizados en las capitales de las provincias. Se ha observado un aumento significativo de los problemas por los efectos de la pandemia COVID-19.

Los suicidios representan la situación más extrema entre muchas expresiones que alertan sobre la salud mental de las y los adolescentes. Los casos de suicidio en la adolescencia se triplicaron en los últimos treinta años. La cifra ascendió a 12,7 cada 100.000 adolescentes entre los 15 y los 19 años, y hoy constituye la segunda causa de muerte en la franja de 10 a 19 años.<sup>112</sup> Existe una marcada disparidad en las provincias, tanto Salta y Catamarca muestran tasas de mayor mortalidad por suicidio adolescente (ocho veces más alta que la CABA), con tasas trienales de 18,7 y 2,3 por cada 100.000, respectivamente.<sup>113</sup>

En relación a la participación, en nuestro país existen diversas experiencias de participación como los consejos consultivos de adolescentes y los parlamentos

---

<sup>112</sup>. Unicef (2019): "Suicidio en la adolescencia. Situación en la Argentina".

<sup>113</sup>. Unicef (2021): "Análisis de situación de la niñez y la adolescencia en Argentina 2020". Junio de 2021.

infanto-juveniles. Del relevamiento de estos programas surge la necesidad de poner énfasis en garantizar la transparencia en los procesos de selección de sus integrantes, la determinación de objetivos concretos, la continuidad y periodicidad de las actividades, la incorporación de las opiniones para que sean tomadas en cuenta en la planificación de políticas públicas y el diseño de un marco institucional que impida que estos espacios se utilicen de forma partidaria.

En lo que hace al presupuesto de las políticas de infancia y adolescencia, en 2022 se ajustó el presupuesto nacional dirigido a NNyA y se incumplió el sostenimiento de la inversión en la niñez establecido por la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Ley N° 26.061), que en su artículo 72 establece la intangibilidad de los fondos destinados a la infancia, adolescencia y familia dispuestos por el presupuesto nacional, y prohíbe las reducciones presupuestarias en relación con la previsión o ejecución de los ejercicios anteriores. El ejecutivo nacional no dispuso el incremento de presupuesto 2023 solicitado por el HCN en el tratamiento parlamentario, comprometiendo la sostenibilidad de programas centrales para la niñez. Si no se incrementan las partidas en 2023 en iniciativas estratégicas se profundizará el ajuste, volvería a incumplirse la ley y se comprometería aún más el cumplimiento de los Derechos del Niño.

A partir de lo señalado por UNICEF (2023), puede destacarse especialmente la preocupación por las partidas destinadas a la protección de ingresos de los hogares con niñas, niños y adolescentes en el contexto de los alarmantes niveles de pobreza infantil vigentes. En el contexto actual de elevada inflación (con importantes subas de los precios de los alimentos) es perentorio fortalecer el presupuesto para la protección de ingresos de

las niñas, niños y adolescentes y sus familias. Otras acciones nacionales a proteger son la ampliación y fortalecimiento de la oferta de servicios de educación y cuidado para la primera infancia, y los recursos vinculados al programa de Promoción y protección integral de la Declaración de los derechos del niño que implementa la SENAF.

#### b- Lineamientos programáticos generales

Luego de la descripción de los problemas y a partir del mapeo de las principales políticas que integran el sistema de protección integral de niños, niñas y adolescentes, esta comisión definió las siguientes líneas estratégicas de acción que establecen posibles propuestas programáticas y una priorización y progresividad para la implementación.

#### **Línea estratégica: Inclusión social**

##### **Propuestas**

- Realizar la búsqueda y el registro de 1.700.000 niñas, niños y adolescentes en situación de indigencia para adoptar medidas integrales coordinadas territorialmente por todas las políticas nacionales (ANSES / RENAPER / Alimentar /Plan Materno Infantil/Progresar) que aseguren rápidamente la documentación, la cobertura de la AUH, el acceso al programa Alimentar, el control y cobertura de salud, la inclusión educativa a los y las adolescentes de 16 y 17 años.
- Desarrollar una estrategia de inclusión coordinada con las provincias, quienes tienen la responsabilidad de asegurar el ingreso o inclusión escolar y el acceso a controles y planes de salud.

- Robustecer la atención de los servicios de infancia provincial y municipal que integran el sistema de protección de derechos a través de un programa que instrumente “sistemas de apoyo” que aseguren el acceso a todas las políticas de todas las instancias con el objetivo de fortalecer las estrategias de inclusión social.

### **Línea Estratégica: Cuidado y educación para la equidad en la Primera Infancia**

#### **Propuestas**

- Generar una instancia de trabajo interministerial (infancia, educación, salud) con el objeto de lograr una gestión coordinada de política e información que incluya supervisión regular del sistema educativo y de salud.
- Incluir en la agenda del cuidado y educación infantil a los niños y niñas con discapacidad.
- Promover la especialización de las personas que en la actualidad se desempeñan en los espacios de cuidado a través de la capacitación en trayectos de formación acumulables en base a un sistema de incentivos.
- Aumentar las líneas de financiamiento para el equipamiento y construcción de los espacios de primera infancia en base al índice de elegibilidad por las iniquidades y por el cumplimiento de metas y protocolos de actuación que el programa establezca.
- Promover el aumento de las salas de 3 años del sistema educativo.
- Promover la formalización y supervisión de los jardines maternos de gestión privada a través del cumplimiento de proyectos pedagógicos e institucionales.

- Fomentar la creación de diversas modalidades de promoción del cuidado: cooperativas especializadas en cuidado educativo, PYMES especializadas en cuidado educativo, a través del incentivo de las políticas laborales y de emprendedurismo.
- Promover la regularización de las personas que brindan el servicio de cuidado para ser integradas a un régimen especial que permitirá la mejora de la calidad de los servicios.<sup>114</sup>

### **Línea estratégica: Convivencia familiar, institucional, social y digital**

#### **Propuestas**

- Crear un Plan Nacional de Convivencia, a partir de una ley que regule todo tipo de violencias en los ámbitos, familiares, comunitarios, sociales, institucionales y digitales para terminar con la naturalización de relaciones que expresan tratos violentos que afectan la vida plena de niñas, niños, adolescentes y disidencias.
- Fortalecer el uso de dispositivos para el abordaje preventivo y resolutivo de situaciones de malos tratos, discriminaciones y violencias no extremas (consejos de convivencia escolar, deportivos, culturales, etcétera).
- Utilizar dispositivos tecnológicos (Apps) que faciliten la denuncia y el registro unificado de los hechos de violencia.
- Promover la capacitación de todos los agentes de la administración pública en forma obligatoria a partir de la aprobación de la Ley Capacitación en Derechos de la Niñez (Ley Lucio) y el cumplimiento de la Ley Micaela, comprometiendo una

---

<sup>114</sup>. Esta Comisión conjuntamente con la Comisión de Género y Diversidad y la Comisión de Trabajo se encuentra abocada a la realización de una propuesta ante la Fundación Alem para su valoración.



ejecución conjunta con todas las jurisdicciones a través del Consejo Federal Niños, Niñas Adolescentes y Familias.

- Generar una unidad interministerial del Plan ENIA, como instancia de planificación, diseño de estrategias, compromiso presupuestario y de supervisión coordinada, cuya meta principal sea lograr mayor alcance del programa tanto en el ámbito escolar como comunitario y el fortalecimiento de una gestión coordinada entre las áreas competentes: SENAF; Salud y Educación. Mejorar la coordinación con el sistema educativo (ESI) y el sistema de salud (Programa de Salud Sexual y Reproducción Responsable).

## **Línea Estratégica. Modernización e innovación de la gestión del Sistema de Protección Integral de Derechos**

### **Propuestas**

- Convocar al Acuerdo Federal en favor de las infancias y adolescencias. Consenso estatal y social de las políticas e inversiones para priorizar las infancias y adolescencias en todo el país y en cada una de las jurisdicciones.
- Modernizar a la SENNAF, con el fin de lograr una Agencia Federal con capacidad de gestión y facultades homologadas al resto de los ministerios.
- Potenciar el uso y coordinación de herramientas tecnológicas existentes (RUN-MI ARGENTINA y sistemas provinciales) para lograr información en los tres niveles de gobierno, consolidada a nivel nacional, que contribuya a mejorar la adopción de decisiones en todas las instancias y a la generación de estadísticas confiables.

- Complementar con soluciones tecnológicas los modelos de atención en los servicios de protección de derechos –sin desestimar los presenciales–. Promover la teleatención protocolizada, como se realiza en las áreas de salud, para contribuir a agilizar al sistema y promover el acceso de las poblaciones más alejadas o/y complementar a aquellas que requieren mayor frecuencia y sostenimiento de la atención.
- Desarrollar esquemas de gestión que agilicen la toma de decisiones de los equipos para el intercambio entre los equipos interministeriales en las jurisdicciones, con el objeto de agilizar la definición y supervisión de las estrategias de atención y posibilitar reuniones virtuales con los equipos que trabajan en poblaciones alejadas.
- Impulsar el ingreso de los niños, niñas y adolescentes a organizaciones deportivas y culturales en contraturno escolar para fortalecer estrategias de inclusión social.
- Adecuar e impulsar la creación de nuevos dispositivos o servicios de salud mental en coordinación con desarrollo humano, para la atención adecuada de los niños, niñas y adolescentes en especial para el consumo problemático de sustancias y la atención del fenómeno social del suicidio.
- Instar a la aprobación de la ley que establece procedimientos más ágiles para el acceso al certificado único de discapacidad (CUD).
- Diseñar una carrera administrativa homologada a nivel nacional y provincial de quienes se desempeñan en las áreas de infancia y adolescencia para lograr el reconocimiento de las funciones y dotar de calidad a los servicios de atención.
- Fortalecer al Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, establecer un sistema de monitoreo e incentivos para el cumplimiento de las resoluciones.

- Impulsar la puesta en marcha y el fortalecimiento de los Consejos Provinciales de Niñez.
- Garantizar la conectividad en todos los puntos del país como una política estatal que resguarde la seguridad en línea, extendiendo la alfabetización digital.
- Promover la garantía de designación del Abogado del Niño y de la constitución de registros en todas las provincias.
- Promover la creación de las Defensorías del Niño (quince provincias que no receptan normativamente la figura de Defensor/a de Niñez; de las nueve que sí lo hicieron, cuatro no la implementan).
- Crear un Sistema especializado de Justicia Juvenil, que establezca:
  - o Edad mínima de responsabilidad penal.
  - o La intervención del organismo de aplicación de infancia para los adolescentes no punibles sin privación de libertad.
  - o Catálogo de medidas alternativas al proceso y a la pena: remisión, suspensión de juicio a prueba, conciliaciones, criterio de oportunidad, mediación, entre otras.
  - o Aplicación del principio de proporcionalidad, razonabilidad y última ratio.
  - o Elaboración de Protocolos de intervención en causas con NNYA en conflicto con la ley penal que regulen pautas de actuación desde la aprehensión hasta el egreso del establecimiento (garantizar prácticas acordes con los estándares internacionales).
  - o Promover la adecuación de los regímenes procesales del Sistema Penal (ocho provincias ya han avanzado).

## **Línea estratégica Inversión en Infancias y Adolescencias**

### **Propuestas**

→ Crear un Fondo de recupero de la inversión en infancias y adolescencias. Que incluya a los sectores privados, con metas de ejecución que prevean incentivos para las áreas nacionales y provinciales que alcancen los resultados esperados. Orientar los fondos con especial énfasis en los grupos con mayores vulneraciones: pobreza, primera infancia, salud mental, discapacidad.

Priorización: Los programas prioritarios que se proponen rápidamente instrumentar

- Programa Indigencia, con metas por etapas de acuerdo a cálculos presupuestarios.
- Recupero de la Inversión de los fondos de las políticas.
- Reformas institucionales y de modalidad de gestión (Acuerdo Federal –Agencia– Interfases de coordinación interinstitucional, Gestión interministerial: Primera infancia y ENIA).
- Primera Infancia. Ampliación de la cobertura, atendiendo el índice de elegibilidad que tiene el programa y el cumplimiento de las metas provinciales y la formalización de las mujeres que trabajan en los centros de cuidado en concordancia con lo planteado en la Comisión de Género y Diversidad de la Fundación.

## **24- Ordenamiento Territorial y Hábitat**

a- Situación actual

La República Argentina se ha establecido e identificado en regiones y subregiones territoriales respondiendo a múltiples factores históricos, culturales, geográficos, económicos y productivos; generando así no sólo una amplia y rica diversidad identitaria sino también profundos desequilibrios entre las condiciones de producción e índices de calidad de vida entre ellas. Por lo tanto, la gestión del territorio y del hábitat no puede responder a planteos ingenuos o voluntaristas.

Existe un gran desequilibrio y falta de estructuración regional que se refleja en una enorme desproporción entre áreas metropolitanas, especialmente el AMBA, que concentran tanto oportunidades como déficits estructurales acumulados durante décadas y regiones marginales y poco dinámicas que expulsan población por falta de oportunidades.

Tal como señala Maimunah Mohd Sharif, Directora Ejecutiva de ONU Hábitat, en el Documento de Política Nacional Urbana, "Argentina es uno de los países más urbanizados del mundo con aproximadamente 92 por ciento de su población viviendo actualmente en áreas urbanas. Sin embargo, el país aún no alcanzó su pleno potencial en la utilización de la urbanización como fuerza transformadora para el desarrollo socioeconómico. Argentina enfrenta importantes desafíos como ser la expansión urbana, desequilibrios territoriales, políticas y administraciones fragmentadas y desigualdades sociales, económicas y espaciales. Una urbanización adecuada puede proporcionar soluciones innovadoras para superarlos. A medida que este fenómeno se complejiza, se vuelve necesario un abordaje multi-nivel, transversal y consensuado para poder responder a los desafíos actuales de manera coordinada e inclusiva. Un marco de política nacional urbana robusto puede servir como un vehículo para asistir a Argentina a alcanzar su potencial de desarrollo y establecerlo firmemente en el camino hacia la realización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible."

A pesar de que la Argentina post-pandemia deberá cargar con múltiples dolores, se abre una oportunidad de re-equilibrio territorial de la mano del teletrabajo y la bioeconomía. La agenda es inmensa, pero se empieza por defender la rentabilidad de esas actividades y legislar en favor de su calificación ambiental. El acceso a la sociedad del conocimiento está claro para Argentina, hay que estimular los vectores que funcionan y entender que la reconfiguración territorial global es un desafío que puede transformarse en oportunidad.

En este sentido, las políticas públicas de ordenamiento territorial y hábitat no operan en el vacío; por el contrario, dependen fuertemente de las condiciones macroeconómicas e interactúan de manera dialéctica con otras estrategias sectoriales orientadas al desarrollo económico y social. No habrá posibilidades de desplegar en el tiempo estrategias exitosas de ordenamiento territorial y mejora de las condiciones del hábitat en el medio de una macroeconomía desordenada y con permanentes desequilibrios y déficits, en la que el impuesto inflacionario y la falta de moneda propia castiga sobre todo a los más pobres e impide a vastos sectores tener capacidad de ahorro.

La histórica falta de desarrollo de un mercado de crédito hipotecario para viviendas, que se había comenzado a revertir gradualmente de manera auspiciosa durante la gestión anterior a través del mecanismo de créditos UVA, ha vuelto a ser un grave problema que dificulta el acceso de sectores medios a la vivienda propia. El sistema ha sufrido, como toda la sociedad, los efectos de la inflación y el deterioro del poder adquisitivo del salario, pero ha sido demonizado de manera irresponsable y demagógica por el actual gobierno, sin reemplazarlo por una alternativa razonable.

La gestión del gobierno nacional en materia económica se caracteriza por un discurso y una matriz populista que se basa en dilatar la solución estructural de los problemas y en pretender soluciones simplistas a desafíos complejos.

En cuanto a los principales problemas que deberá enfrentar un próximo gobierno, es evidente la necesidad de revertir los patrones de expansión que han generado ciudades segregadas social y territorialmente con altos costos de provisión de infraestructura y servicios públicos, avanzando sobre áreas periurbanas o rurales y generando situaciones de deterioro ambiental, ineficiencia en el consumo de suelo y recursos, así como condiciones propicias para la especulación inmobiliaria y la apropiación privada de las plusvalías generadas por la acción pública.

En los últimos años estas desigualdades territoriales se han acentuado: mientras las regiones centrales (región metropolitana y pampeana), concentran más del 75% del capital productivo, así como la concentración de trabajadores y de capacidad científico-tecnológica, las regiones periféricas entran en una pendiente de declinación produciendo un proceso de urbanización hegemónico que vacía las regiones pobres y contribuye a la fractura interna de las grandes ciudades. Sin embargo, algunas regiones con ciudades intermedias vigorosas y con perspectiva de desarrollo y políticas innovadoras marcan el camino a seguir.

La pandemia ha venido a agravar el problema del déficit habitacional que castiga en especial a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad. Hoy las inequidades territoriales actúan a menudo como factores de reproducción del hábitat de la pobreza, retroalimentando condiciones estructurales de exclusión social y degradación socio-ambiental.

Por último, la falta de planes estratégicos en los sectores de transporte y energía – claves para potenciar las oportunidades de desarrollo territorial- dificultan el abordaje racional de problemas que se van acumulando, y no brindan señales claras al sector privado para decidir inversiones ni ordenan racionalmente las inversiones públicas. El atraso en las

tarifas de servicios públicos energéticos demanda partidas cada vez más significativas del presupuesto nacional para subsidios que engrosan el déficit fiscal y alimentan la inflación. Buena parte de esos subsidios terminan beneficiando a los sectores de mayor poder adquisitivo de la población, y fomentan un consumo irracional e irresponsable, sin que por otro lado se pongan en marcha acciones de promoción de la eficiencia energética.

Cómo diagnóstico general, la ausencia de la planificación y la gestión territorial en las ciudades argentinas, durante décadas, ha contribuido a su expansión desordenada y la falta de mecanismos para controlar esto. Mayoritariamente son cada vez menos densas, menos planificadas, y más segregadas socialmente, con periferias degradadas y carentes de ordenamiento, en las que conviven de manera cada vez más conflictiva y disfuncional urbanizaciones cerradas con asentamientos informales y conjuntos de viviendas sociales desconectados y distantes de la ciudad central. La falta de heterogeneidad social y complejidad funcional que se deriva de tales patrones genera modelos de desarrollo urbano injustos, ineficientes, inequitativos, costosos, insostenibles e inseguros, que dificultan la posibilidad de concebir al espacio público como el ámbito de la convivencia y de la integración social. A su vez, los centros urbanos en muchos casos se degradan como consecuencia de la pérdida de su carácter residencial y del abandono por parte de sectores medios.

Más del 90% de los argentinos habitamos en centros urbanos de diferentes escalas generando un fuerte desequilibrio territorial basado en las condiciones de producción concentradas y por la falta de una planificación sostenida en el tiempo. En tal sentido, la planificación se convierte en un instrumento imprescindible y urgente que aliente políticas tendientes a consolidar un país más equilibrado, sustentable y económicamente competitivo. Planificar el territorio significa subsanar desequilibrios y fortalecer



potencialidades no solo de las provincias argentinas sino de las regiones y microrregiones que integran, respetando autonomías e identidades.

Tal como sostiene el Documento de Política Nacional Urbana “la ausencia del Estado en la planificación y la gestión territorial ha contribuido a la expansión urbana de baja densidad y a la consolidación de un mercado de suelo urbano caracterizado por la usurpación, la especulación y la desigualdad. La escasez de instrumentos que regulen el mercado de suelo, junto con instrumentos de gestión local ineficientes e instituciones debilitadas, han favorecido el desarrollo de ciudades desiguales, socialmente excluyentes, espacialmente segregadas y ambientalmente insostenibles. En las últimas décadas, el déficit habitacional en Argentina se ha incrementado, los mecanismos de acceso al crédito han resultado insuficientes y los asentamientos informales se han convertido en la principal estrategia de acceso al suelo y a la vivienda de los sectores de menores ingresos. Asimismo, el surgimiento de barrios cerrados no sólo da cuenta de un modelo de ciudad fragmentado socio-espacialmente, sino que su localización en áreas ambientalmente frágiles y vulnerables ha generado un alto impacto ambiental.”

Argentina no está exenta a esta situación: un estudio de la Fundación Tejido Urbano muestra, en base a los datos preliminares del Censo de Población y Viviendas 2022, que se registraron 17.780.210 viviendas en todo el país. Esta cifra indica un aumento del 28,5% con respecto a lo que indicó el censo de 2010 (año en el que se contabilizaron 12.492.735 viviendas). En el mismo período, también con base en los datos obtenidos en ambos censos, la población argentina creció un 14,8%. La información recopilada muestra que, entre 2010 y 2022, se construyeron en la Argentina más de 3,9 millones de viviendas. Este estudio estima que las viviendas construidas por el Estado representan el 11,5% de las nuevas unidades, mientras que un 38,5% habrían sido construidas a través de mecanismos

formales de mercado. El 50% restante corresponde a viviendas informales en barrios populares o en terrenos propios en áreas de expansión urbana.

El mencionado estudio enfatiza que “el crecimiento no planificado (que supone conciliar expectativas de desarrollistas, beneficiarios, gobiernos, organizaciones ambientalistas) más temprano que tarde provocará mayores inversiones en infraestructura de servicios o pérdida de calidad de vida y daño ambiental hasta su ejecución, costos que la sociedad, a través de sus gobiernos, deberá afrontar como algo inexorable, revelando un modo de proceder regresivo”. Finalmente, advierte que “por otra parte, estas estimaciones revelarían un alto porcentaje de informalidad, dado que el mercado formal no dio las respuestas a las demandas que existen. El conjunto de actores que forman parte del mercado formal de construcción, así como los gobiernos, perdieron la posibilidad de incrementar ingresos y escala. El fenómeno de viviendas, supera así la propia unidad del hogar y conforma núcleos urbanos. El panorama descrito revelaría un alto grado de informalidad en la construcción de viviendas, resultado de un sector privado formal que atiende fundamentalmente una población con ahorros suficientes y de un Estado -sea cual fuere su nivel- que no llega a cubrir más del 15% de la demanda y que cuando ejecuta, suele hacerlo en zonas periféricas, de manera ineficiente en lo económico y social”.

Estos datos ponen en evidencia la insuficiencia de los aportes de los mecanismos tradicionales de provisión de viviendas de interés social por parte del Estado. Es evidente que a través del sistema del FONAVI, los institutos provinciales de vivienda y los municipios se necesitan construir más y mejores viviendas, pero el esfuerzo prioritario debe estar puesto en lograr que porciones crecientes de esa mitad informal de nuevas viviendas se construyan con tenencia regular del suelo, intervención profesional, adecuadas localizaciones y diseños que respondan, en lo posible, a las condiciones particulares de

hábitat, culturales y de producción de las regiones del país, permitiendo una mayor autonomía y no depender directamente de decisiones centrales.

El gobierno nacional carece de estrategias adecuadas y suficientes para brindar respuestas eficaces a los enormes déficits habitacionales y a las dificultades concretas que cada vez sufren más argentinos para acceder a un hábitat adecuado para el desarrollo humano, lo que retroalimenta las condiciones de pobreza, marginación social y falta de oportunidades. Sin dudas, es una lectura pesimista de lo actuado por el gobierno nacional durante el período 2019-2023: improvisación en la toma de decisiones, falta de una visión integral del territorio, desinversión en infraestructuras fundamentales, concentración de recursos con un sentido unitario y, sobre todo, abandono de los importantes avances logrados y consensuados durante el período 2015-2019 en el marco del COFEPLAN, el cual no fue convocado durante el actual período gubernamental clausurando así el órgano participativo y de discusión sobre las políticas territoriales.

De la misma manera, más allá de declamaciones y buenas intenciones, se carece hoy todavía de estrategias viables y efectivas de planificación y gestión para dar respuesta al enorme desafío que significa urbanizar e integrar los más de 5600 barrios populares (villas y asentamientos informales) relevados en el marco del ReNaBaP. A casi 5 años de la sanción de la ley 27.453 preocupa sobremanera la subejecución de las partidas presupuestarias y del Fondo Fiduciario, así como la falta de transparencia e información pública en torno a la implementación del Programa de Integración Socio Urbana. Es preocupante también la virtual deserción del Estado que significa que organizaciones sociales o directamente agrupaciones políticas afines al gobierno estén a cargo de la actualización de los relevamientos.

Además, esta gestión parece haber renunciado a tener una ley nacional de ordenamiento territorial, gestión del suelo urbano y acceso al hábitat, dejando de lado los esfuerzos y avances que se habían logrado con el aporte de gestiones nacionales y provinciales a lo largo de más de una década en el marco del COFEPLAN, lo que nos coloca en un terreno de notable retraso normativo, no sólo con respecto a países desarrollados, sino también frente a países hermanos como Colombia, Brasil o Uruguay, o incluso países con normas más recientes basadas en las de aquellos, como Ecuador y Perú.

#### b- Orientaciones programáticas

El número 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible planteados por la ONU, nos desafía a “Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles” y en ese sentido nos plantea metas a lograr en menos de 10 años que demandarán enormes esfuerzos y coordinación de acciones para la promoción del hábitat digno impulsando la generación de suelo urbano, modelos de movilidad sostenible, conformación de redes de ciudades, nuevas centralidades urbanas, nuevos modelos constructivos, acceso a servicios básicos, etc.

Las dinámicas económicas y las tendencias de transformación en curso a escala global, aceleradas por la pandemia, impactarán de manera decisiva en las diversas configuraciones territoriales y en las capacidades de las gestiones públicas para promover condiciones efectivas de desarrollo sostenible. Se necesita un sistema urbano equilibrado en el que se aproveche el potencial de las ciudades intermedias, y los nuevos roles y oportunidades que los escenarios post pandemia depararán para las pequeñas localidades. Las facilidades de conectividad, tanto virtual como física, serán claves en este

sentido, así como la posibilidad de brindar seguridad, calidad de vida y entornos ambientales saludables.

La gestión e institucionalidad de las áreas metropolitanas es la piedra angular de muchos de los planteos que se vienen haciendo, es decir, la coordinación de acciones, los fenómenos que no reconocen fronteras, la gente que vive en un lugar y trabaja, estudia, se cura y educa en otro, etc, son realidades cotidianas; por lo que las políticas que se formulan e implementan desde cada nivel del Estado demandan de un dispositivo institucional que lo gestione con eficacia. Como facilitador, porque no posee a veces ni autoridad ni recursos, como integrador de dimensiones y actores, con una mirada matricial de temas y responsabilidades, con apertura a la participación, debe plantearse en cada territorio un ente que se haga cargo y que sea representativo, de manera de liderar el desarrollo, más que imponer una u otra línea de futuro que se pensó en la centralidad obviando el lugar donde las cosas pasan.

Definir cuál es la situación territorial del país implica identificar los procesos territoriales que deberán ser guiados o tratados en forma integral a los fines de seleccionar alternativas o estrategias de gestión para la toma de decisiones sobre su organización futura.

Desde esta perspectiva, la Fundación Alem observa la necesidad de replantear las formas de vincular al territorio con la noción de desarrollo, de formular un nuevo modelo de desarrollo productivo desde el territorio en sintonía con un ordenamiento sostenible con especial énfasis en el rol de las ciudades pequeñas y medianas, así como de tratar de manera específica e integral las problemáticas y oportunidades de las áreas metropolitanas de nuestro país.

La Visión de la Política Nacional Urbana a implementar a partir de 2023, en coordinación con las provincias y los gobiernos locales, deberá estar basada en una serie de principios orientadores:

- El Derecho a la Ciudad: en la concepción de ONU Hábitat, que señala que es el derecho de todos los habitantes a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna.
- Equidad: Las ciudades equitativas son aquellas que, mediante un abordaje integral del hábitat, garantizan el acceso a vivienda adecuada, equipamiento comunitario, infraestructura, bienes y servicios urbanos, sociales, culturales y ambientales para todos sus habitantes. Debe procurarse la distribución equitativa de las cargas y beneficios que se derivan de los procesos de desarrollo urbano y territorial.
- Equilibrio territorial: Las relaciones funcionales sostenibles entre las zonas urbanas, periurbanas y las rurales, así como la adopción de políticas que promuevan la densificación de las ciudades; la conectividad territorial; la coordinación y cooperación administrativa; y el reconocimiento de la existencia de regiones con características geográficas y socio ambientales específicas, contribuyen a la cohesión y desarrollo territorial equilibrado.
- Prioridad e integralidad en la lucha contra la pobreza y la exclusión social: Los asentamientos humanos demandan un enfoque integral entre las dimensiones económica, social, ambiental y espacial, este enfoque contribuye a la reducción de las desigualdades injustas y la pobreza urbana y rural. Para lograrlo se requiere promover políticas e instrumentos que potencien la productividad, el

emprendimiento y las oportunidades de empleo, de prosperidad y de mejores condiciones de vida.

- **Sostenibilidad y mejora de la salud ambiental:** A fin de garantizar el acceso a un ambiente sano y seguro, es necesario planificar ciudades resilientes y reducir la vulnerabilidad de la población y los territorios. Los instrumentos de planificación y gestión del territorio deben incorporar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, así como la reducción del riesgo de desastres. Asimismo, respetar y dimensionar las lógicas naturales del territorio para reducir la huella ecológica de las ciudades y hacer más eficiente el uso y aprovechamiento de los recursos naturales.
- **Prosperidad económica y movilidad social ascendente:** Las ciudades son motores de la prosperidad del país por lo que es necesario potenciar su desarrollo económico, así como su vocación cultural, tecnológica y educativa en la generación de empleo y oportunidades. Esto debe contemplar las características socio-culturales, identitarias y naturales del territorio para fomentar actividades locales que les permitan integrarse de manera eficiente y competitiva a las nuevas tendencias globales.
- **Gobernanza democrática y participación ciudadana:** Los sistemas de representación política y de gobernanza de las ciudades, áreas metropolitanas y regiones requieren de mecanismos, marcos legales e instituciones que, por un lado, aseguren la colaboración y coordinación de los distintos sectores en las diferentes escalas territoriales y, por el otro, profundicen la participación de todos los actores (sector público, privado, academia, sociedad civil).

Vemos con buenos ojos que se pretenda avanzar en la sanción de leyes provinciales de ordenamiento territorial, con apoyo técnico y financiero del gobierno nacional, pero debe garantizarse en todos los casos la autonomía provincial, la amplia participación de todos los actores involucrados, y el reconocimiento de las peculiaridades de cada territorio. No obstante, los avances en la legislación provincial no deberían ser obstáculo para lograr una ley nacional de ordenamiento territorial, que brinde presupuestos mínimos y legitime instrumentos de carácter general que queden a disposición de provincias y municipios para que los utilicen, en el marco de sus respectivas competencias y autonomías, de acuerdo a sus propias necesidades. Por el contrario, los debates y acuerdos que se vayan generando en pos de leyes provinciales deberían servir como un insumo fundamental para retomar los anteproyectos del COFEPLAN y fortalecer de esa manera la viabilidad de una ley nacional con amplios acuerdos políticos y sociales y que recepte a su vez los aportes del sector académico.

En una sociedad empobrecida y con altísimos niveles de informalidad en el mundo laboral, los esfuerzos del Estado no han alcanzado para facilitar el acceso a una vivienda adecuada a los sectores más vulnerables. Se requiere un salto de escala, cuantitativo y cualitativo, que permita obtener y asignar recursos con transparencia, eficiencia y equidad social, priorizando en la emergencia las necesidades más acuciantes. Deberían potenciarse los esfuerzos por lograr la posibilidad de asignar lotes con servicios, adecuadamente localizados, de manera tal de contar con un menú amplio de opciones para contar con una vivienda digna, desde la construcción de conjuntos coordinados por entes provinciales y municipales, hasta la autogestión y autoconstrucción por parte de los beneficiarios. El adecuado recupero de las inversiones públicas, con plazos y montos razonables de acuerdo a la capacidad de pago de las familias, debería servir para consolidar, junto a otros



instrumentos, bancos de suelo y fondos de desarrollo urbano que pongan en marcha un proceso virtuoso permanente de captación y reinversión de recursos destinados a la mejora de las condiciones habitacionales.

#### Acciones principales

- Elaboración e implementación de una Política Nacional Urbana, basada en el derecho a la ciudad y en el reparto equitativo de las cargas y beneficios derivadas del proceso de urbanización, articulada con municipios y provincias para su implementación concreta en cada caso. Implementación de mecanismos de recuperación y reinversión de las valorizaciones del suelo generadas por las acciones públicas como estrategia clave de financiación del desarrollo urbano con equidad.
- Implementar una visión matricial de la formulación y gestión de las políticas entre las distintas Jurisdicciones y entre los actores, desarrollando mecanismos ágiles, transparentes y participativos de evaluación y monitoreo de la gestión de los planes, programas y proyectos, en el marco de un real esquema de Gobernanza.
- Reactivar el COFEPLAN (Consejo Federal de Planificación), sus Asambleas Ordinarias deben realizarse de manera periódica y obligatoria, de modo de poder asegurar la participación activa de todas las provincias en la discusión y propuestas de planificación territorial y sus respectivas políticas, evitando así la decisión discrecional de convocar o no a sus sustanciaciones. El mismo seguirá funcionando como un órgano federal de propuestas y asesoramiento a los diferentes entes estatales.
- Reformular e implementar el Plan Estratégico Territorial, con sentido federal y articulado con las demás políticas sectoriales y con un plan estratégico de

desarrollo económico que explote las potencialidades de cada región y procure revertir gradualmente los desequilibrios de nuestra configuración territorial.

- Activar mecanismos jurídicos y administrativos para el traspaso efectivo de bienes inmuebles vacantes del Estado nacional, con cargo, tanto a jurisdicciones provinciales y/o municipales a los efectos de proveer suelo urbano apto para el desarrollo del hábitat en sus diferentes niveles.
- Identificar e implementar en forma urgente mecanismos alternativos y suficientes de financiamiento para garantizar la viabilidad del gigantesco reto que significa comenzar a poner fin a la informalidad urbana y brindar condiciones universales para el disfrute del derecho a la ciudad. El fondo destinado a este fin depende de impuestos transitorios que no garantizan un fondeo permanente y sostenible en el tiempo. Hace falta por ende generar instrumentos alternativos, basados fundamentalmente en la estrategia de la recuperación y reinversión de la valorización del suelo generada por la propia urbanización, sobre todo en las áreas circundantes a los barrios populares que se verán beneficiadas por la concreción de los proyectos de infraestructura, los equipamientos, la mejora del espacio público y de las condiciones de seguridad y accesibilidad.
- Articular las acciones del Plan Estratégico Territorial con las del plan de desarrollo energético, que se vincule a su vez con la política ambiental para aprovechar recursos naturales energéticos de todo el país con criterios de sostenibilidad, eficiencia económica y equidad social y territorial. Optimizar la provisión de energía, tendiendo a la complementación con sistemas de generación sustentable.
- Elaborar e implementar un plan estratégico de infraestructura de transporte y movilidad a largo plazo que integre eficientemente el territorio nacional de modo tal

de brindar condiciones adecuadas para la inserción competitiva de nuestros productos en los mercados globales, fomente el turismo, y garantice patrones sostenibles de movilidad urbana, sobre todo en áreas metropolitanas y ciudades intermedias.

- Poner en marcha un proceso de planificación estratégica del ordenamiento territorial y la gestión del suelo, sobre todo urbano y periurbano, que fije principios, objetivos y presupuestos mínimos, y que cree instrumentos a aplicar con criterios de flexibilidad por gobiernos municipales y provinciales en función de las peculiaridades locales. Además, es necesario promover un plan integral de infraestructuras críticas como respuesta territorial a las políticas económico-productivas planteadas como prioritarias para asegurar los objetivos de desarrollo.
- Elaborar e implementar una Política Nacional de Acceso a la Vivienda, articulada con las provincias, potenciando la sinergia entre el sector público, el privado y la sociedad civil. Los conjuntos de viviendas de interés social financiados total o parcialmente con fondos públicos deben evitar los problemas y déficits diagnosticados y mencionados una y otra vez durante años en los informes de auditoría del Fonavi, a lo largo de administraciones de distinto signo político. La adecuada localización, densidad, compacidad, mixtura de usos, complejidad funcional, identidades regionales, accesibilidad, sostenibilidad, teniendo en cuenta la eficiencia energética, la gestión integral de residuos y de recursos hídricos; son aspectos fundamentales a tener en cuenta en la planificación y diseño de los nuevos conjuntos. En este esquema se inscribe la promoción de la construcción de viviendas de interés social por parte del sector privado y cooperativas a través de

incentivos impositivos y la recuperación y mejora del sistema de créditos hipotecarios.

- Implementar una estrategia nacional de áreas metropolitanas, procurando el logro de arreglos institucionales eficaces y no burocráticos, que agilicen la toma de decisiones y favorezcan una planificación y gestión flexible y dinámica, que tome en cuenta la realidad territorial y se anticipe de manera virtuosa a procesos de cambio que se van gestando, antes de que constituyan problemas graves de escalas inmanejables. Además, será necesaria la generación de marcos adecuados de gobernanza multinivel para las distintas áreas metropolitanas de todo el país donde se entrecruzan jurisdicciones de los tres niveles del Estado y es tan amplio el espectro de actores intervinientes.
- Diseñar e implementar un programa específico para el desarrollo de ciudades intermedias, como los nodos de un nuevo orden territorial e institucional; facilitando en ellas la generación de suelo urbanizado bien localizado y adecuadamente dotado de infraestructuras de servicios públicos y equipamientos comunitarios, previendo de manera ordenada la expansión de estas ciudades y su armónica relación con los espacios periurbanos y rurales. Consolidar las ciudades de pequeña escala, quienes desarrollan una relación cotidiana y cercana con las áreas rurales de producción, convirtiéndose en actores fundamentales de la trama.
- Reinstaurar del Sistema de Gestión de Beneficiarios (SIGEBE) para la Adjudicación de Soluciones y Mejoras Habitacionales financiadas por fondos federales, diseñado e implementado en la gestión anterior, volviendo a dotar de transparencia al proceso.

- Estandarizar las definiciones conceptuales e implicancias prácticas del Déficit Habitacional Cuantitativo y Cualitativo en las jurisdicciones provinciales, ya que el Censo tiene acotada vigencia en el tiempo como referencia.
- Jerarquización del Cuerpo Técnico del Consejo Nacional de Vivienda, convirtiendo su perfil al de un Observatorio de la Política Habitacional Nacional.

#### Agenda legislativa

- Ley nacional de ordenamiento territorial, gestión del suelo y acceso al hábitat. Instrumentos de planificación y gestión en todos los niveles. Jerarquización del Plan Nacional de Suelo Urbano.
- Ley nacional de acceso a la vivienda; reforma del sistema federal de vivienda. Promoción de nuevos modelos de gestión y diversificación de modos de acceso a la vivienda; cooperativas de cesión de uso, alquiler social, etc.
- Se hace preciso realizar una revisión de la Ley FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda. Ley 19.929) en cuanto a sus modos de financiamiento, actualmente por medio del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural. Se propone que todo otro medio de financiamiento destinado a la construcción de vivienda social de promoción estatal que se utilice por fuera del fondo FONAVI, sea incluido en este y cuya redistribución a las diferentes reparticiones provinciales se realice respetando los índices coparticipables ya establecidos en la citada ley. De esta manera se estaría evitando cualquier tipo de discrecionalidad y se estaría respetando un principio básico de federalismo y equidad social.
- Reformas a la ley 27.453, jerarquizando el Programa de Integración Socio Urbana de Barrios Populares y procurando implementar modelos adecuados de gestión y

financiación para la urbanización y regularización de las villas y asentamientos relevados por el ReNaBaP.

- Reforma tributaria articulada con las políticas de ordenamiento territorial orientadas a facilitar el acceso al suelo, prevenir procesos de especulación inmobiliaria, movilizar el suelo vacante en áreas consolidadas, y recuperar plusvalías urbanas derivadas de acciones del Estado.
- Ley de Áreas Metropolitanas, con espíritu de coordinación de esfuerzos y gobernanza multinivel.
- Ley de creación de la Agencia para la Región Metropolitana de Buenos Aires como ente descentralizado interjurisdiccional.
- Ley de etiquetado de eficiencia energética de viviendas.
- Ley de creación del Fondo Federal de Urbanización Social, para la generación de suelo urbanizado en ciudades intermedias.
- Reforma de la ley de alquileres. Promoción de la construcción de viviendas de alquiler y su oferta en el mercado a precios razonables a través de beneficios impositivos, articulados con la reforma tributaria.
- Definición a través de una ley, del sistema de Recupero de Viviendas Sociales y posterior Readjudicación, en caso de detectarse irregularidades en la Tenencia Precaria de los Adjudicatarios.
- Leyes para la promoción de la construcción y mejora de viviendas y su financiación a través de créditos hipotecarios, procurando defender de manera equilibrada y justa los intereses de los tomadores de créditos y la viabilidad y continuidad del sistema.
- Ley de presupuestos mínimos para la movilidad y el transporte integrados.

# 25- Políticas socioambientales

## 1. Criterios y orientaciones fundamentales

### 1.1. Una prioridad con enfoque de crisis y de oportunidad

La convergencia de las tres crisis ambientales, la climática, la pérdida de biodiversidad y la de contaminación, configuran una compleja situación que requiere respuestas de emergencia rápidas y efectivas para mitigar los impactos negativos en la salud, la economía, la producción, la seguridad ciudadana y los derechos humanos. Este enfoque de crisis no sólo debe ser considerado como un esfuerzo para evitar un futuro distópico, sino también como una oportunidad única para establecer un nuevo modelo de desarrollo, nuevas oportunidades productivas, nuevos avances científicos y tecnológicos, una presencia renovada en el escenario internacional y un cambio en la forma de pensar, vivir y producir. *La urgencia del desarrollo sostenible es más crítica que nunca y representa una oportunidad para explorar nuevas direcciones hacia el bienestar colectivo de Argentina.*

Abordar esta crisis requiere audacia, decisión, compromiso y una visión clara y estratégica. Sin políticas públicas sólidas que aborden las principales problemáticas desde una perspectiva de emergencia, no habrá posibilidad de un desarrollo sostenible.

Además, Argentina enfrenta una crisis económica y financiera que ha generado graves consecuencias sociales en los sectores más vulnerables. *Si no logramos mitigar las consecuencias de la triple crisis ambiental, los impactos sociales se agravarán. Es esencial*

*que el enfoque de la crisis nacional incluya la dimensión ambiental.* Para ello, se necesitan asignaciones presupuestarias, políticas públicas, mecanismos fiscales y programas diseñados con la misma prioridad que se otorga a los derechos económicos y sociales. Es fundamental que los derechos colectivos al ambiente y el derecho al clima seguro sean incluidos en el paradigma de la crisis.

## 1.2. La Agenda verde como vector de desarrollo

El cambio climático es una realidad innegable que ha generado graves consecuencias como sequías, incendios, inundaciones, huracanes, reducción de masa de glaciares, pérdida de biodiversidad, hambrunas, pandemias, y pérdidas económicas de gran magnitud –en particular, en el sector de la producción primaria-. Una acción climática urgente puede garantizar un futuro habitable para todos los seres humanos del planeta, así lo reconoce el IPCC en su último informe<sup>115</sup>. La única solución para evitar una catástrofe total es la descarbonización de la economía. Este escenario abre la puerta a muchas oportunidades significativas en el marco de la crisis económica que atraviesa nuestro país.

La transición ecológica, energética y tecnológica es una necesidad imperiosa. Lo Verde y lo tecnológico, que hacen más inteligente lo Verde, dominarán la agenda mundial en los próximos 30 años. Cualquier plan de desarrollo económico para Argentina debe tomar en cuenta esta hoja de ruta que ya está condicionando las decisiones de inversión y comercio internacional. Unirse a esta agenda es la forma más inteligente de insertarse en el mundo y evitar penalizaciones a nuestras exportaciones por una excesiva huella de carbono. Adecuarse a los estándares ambientales internacionales del mundo desarrollado y obtener mejores ingresos por exportaciones más sofisticadas, con mayor agregado de

---

<sup>115</sup> AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023.  
<https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>



valor y conocimiento, mejorará nuestro patrón productivo y, por ende, nuestra canasta exportadora.

Argentina puede cumplir un papel estratégico en la transición socioecológica como país generador de energías renovables y centro de abastecimiento de componentes claves para el cambio de la matriz energética, como el litio, cobre y zinc, necesarios para dispositivos de acumulación y contribuir –de esta manera- al desarrollo de la movilidad eléctrica. Uno de los mayores retos es aumentar el peso de la inversión privada en I+D+I, por lo que se buscará mejorar y optimizar el sistema de deducciones fiscales a la I+D+I empresarial para maximizar su potencial catalizador de la innovación.

La Agenda Verde destaca la importancia del tamaño y la naturaleza del suelo de Argentina, reconociendo el papel esencial de las Soluciones Basadas en la Naturaleza (SBN) para enfrentar el cambio climático y aumentar la financiación a través de Bonos verdes y bonos de carbono para estos enfoques.

El gran desafío para el Estado es coordinar las transiciones ecológica, energética y digital con criterios de justicia, soberanía, equidad e inclusión, generando sinergias positivas y promoviendo la innovación y la inversión en el país.

1.3. Una autoridad ambiental potente para transversalizar la perspectiva del desarrollo sostenible.

La importancia estratégica de las políticas socioambientales exige una autoridad nacional potente, sólida y con recursos suficientes para garantizar la protección ambiental uniforme en todo el país, programas de política pública en los aspectos concertados con las provincias, mejorar los sistemas de fiscalización y generar, en definitiva, un impacto en todo el territorio nacional.

Una apropiada reingeniería institucional debería, en primer lugar, definir en forma precisa el deslinde de competencias y los ámbitos de coordinación necesarios, remarcando el carácter transversal de política ambiental y de la sostenibilidad. Esta autoridad debe cooperar, asistir, incidir en las políticas sectoriales del gobierno.

La debilidad de la institucionalidad ambiental ha impedido que cumpla su rol de contralor de los presupuestos mínimos y ha entorpecido acuerdos al interior del propio Gobierno nacional, evidenciando contradicciones que pueden tener impactos no sólo en los resultados propuestos, sino también en los posicionamientos en los foros internacionales.

Para integrar la política ambiental en las demás carteras del Gobierno Nacional, es necesario dotar a la autoridad nacional competente de capacidades y competencias, conforme a la Ley 25675. Se debe recordar que la obligación de integrar la materia ambiental se expresa en el Principio de integración del artículo 5 de la ley General del Ambiente, lo que obliga a adoptar mecanismos que coordinen las políticas y funciones de la autoridad ambiental nacional con las autoridades sectoriales.

Proponemos un rediseño procedimental donde la autoridad ambiental tenga intervención directa en los procedimientos de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en asuntos referidos a los sistemas naturales (aire, agua, suelo, flora y fauna), mientras que en el caso de actividades antrópicas (pesca, agricultura, minería, infraestructura, energía, educación), esas validaciones ambientales se promuevan desde la autoridad sectorial con participación de la autoridad nacional ambiental.

El diseño institucional de la autoridad ambiental debe habilitar espacios de diálogo y concertación múltiples para constituirse como un vector de sostenibilidad. El Gobierno Nacional debe instituir un gabinete ambiental o de sostenibilidad como herramienta metodológica continua para una toma de decisiones sectoriales que incorporen la cuestión socioambiental.

El Consejo Federal de Ambiente debe fortalecerse para la discusión de políticas que corresponden al federalismo de concertación en materia ambiental. También es preciso que el Consejo Federal de Ambiente debata la institucionalización de mecanismos de articulación con los diversos sectores de la sociedad (sociedad civil, ongs, comunidades indígenas, sector empresario, sector industrial, minero, etc),

La autoridad ambiental nacional también debe prever espacios de diálogo con los gobiernos locales en el marco de una gobernanza multinivel.

Además, debe haber diálogo con actores del sector productivo, de la sociedad civil, de pueblos indígenas y con las entidades científico tecnológicas.

#### 1.4. Nación y Provincias: Acuerdos básicos

El federalismo de ejecución es el modelo utilizado para implementar las leyes nacionales ambientales en el contexto federal. La implementación de las Leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental (PMPA) es responsabilidad de las autoridades locales (provincias y CABA). A menudo, la política ambiental significa una presión para los estados subnacionales que no pueden afrontar sus obligaciones por diversas razones (presupuestarias, técnicas, operativas), lo que ha llevado a que haya una decena de Leyes de PMPA que no se han implementado.

Para abordar este tema, son necesarios resortes institucionales y financieros que permitan la implementación de políticas nacionales que establezcan estándares mínimos y proporcionen fondos para la implementación de los PMPA. Además, es fundamental otorgar competencias a la autoridad ambiental nacional para controlar la implementación de los PMPA, disponer de medidas de emergencia en territorio local, fortalecer los mecanismos de concertación con las autoridades locales y establecer la competencia de la autoridad nacional en cuestiones interjurisdiccionales.

Es necesario construir nuevos consensos entre las provincias y la Nación para abordar los desafíos socioambientales. Esto debe hacerse en el marco de un Nuevo Pacto Verde Federal que integre consensos en torno a las prioridades, desafíos, institucionalidad, gobernanza ambiental, financiamiento, claridad en la distribución y cumplimiento de responsabilidades y transversalidad de la dimensión ambiental en las políticas sectoriales.

El federalismo ambiental también presenta desafíos en términos de financiamiento, por lo cual es importante gestionar y distribuir los recursos con criterios claros y equitativos para que las jurisdicciones puedan cumplir con las normas de presupuestos mínimos. Y al mismo tiempo, exigir el cumplimiento de las responsabilidades de las jurisdicciones.

Es responsabilidad de la Nación ayudar a las provincias y acordar los marcos políticos y técnicos necesarios para cumplir con las metas internacionales en relación con las responsabilidades establecidas por tratados internacionales. Y es necesario que las jurisdicciones provinciales cooperen, cumpliendo con sus responsabilidades. Por último, es fundamental evitar las distorsiones al federalismo ambiental, ya que pueden generar superposiciones o intervencionismos que lesionen el régimen federal ambiental.

## 1.5. Una agenda parlamentaria para la transición ecológica y el desarrollo sostenible

En línea con la propuesta realizada para Visión y propuestas para el período legislativo 2021-2023 en su capítulo socio ambiental<sup>116</sup>, señalamos la necesidad de actualizar normas que han perdido vigencia y promover la sanción de otras que son fundamentales.

El Poder Ejecutivo Nacional debe promover iniciativas legislativas ambientales y de desarrollo sostenible que permitan que Argentina preserve sus recursos naturales y se desarrolle respetando el ambiente, promoviendo la sostenibilidad, generando trabajo de calidad, una transición justa y que contribuyan a generar seguridad jurídica para atraer inversiones estratégicas para la generación de divisas.

En esta línea reafirmamos el principio de democracia ambiental que incluye la participación pública en los procesos de debate legislativo, así como la intervención de las provincias en el ámbito natural de concertación que es el COFEMA.

## **2. Problemáticas y desafíos socioambientales**

1.- Una transición socioecológica sin rumbo claro y un bajo e insuficiente cambio en la matriz energética. Urge poner el acento en el desarrollo de energías limpias, impulsar la producción de hidrógeno verde, incrementar la participación de biocombustibles en los combustibles fósiles, avanzar decididamente en una política que promueva la movilidad sostenible, generar sumideros artificiales de carbono, potenciar los naturales, etc.

---

<sup>116</sup> Fundación Alem. Visión y propuestas para el período legislativo 2021-2023. Hojas 77-85. 29 de octubre de 2021. <http://fundacionalem.org.ar/assets/uploads/documents/vision-y-propuestas-para-el-periodo-legislativo-2021-2023.pdf>

Los diagnósticos muestran una crisis climática y ambiental sin precedentes, sumado a una crisis de representación hacia el interior de nuestras democracias, donde los desafíos políticos para nuestra generación serán determinantes para las futuras generaciones. Este panorama se agrava con niveles de pobreza alarmante, inflación indomable y un Estado con una economía deficitaria e ineficiente.

Por esta razón, resulta evidente que descuidar cualquiera de los tres pilares del desarrollo sostenible en la elaboración de una política pública agravaría por generaciones nuestra crisis sistémica.

Un tema relevante que hay que señalar es que la NDC de la República Argentina es global, sin un claro derrotero que garantice su cumplimiento, ni legitimación federal en relación con las contribuciones que deben efectuar las jurisdicciones y los esfuerzos e impactos económicos que ello supone.

2.- Ausencia de políticas de adaptación, en un contexto de impactos climáticos evidentes sobre los sistemas naturales y humanos. De no mediar una adaptación rápida y eficiente, aumentarán los riesgos climáticos en nuestro país que amenazan todos los sistemas y pueden provocar enormes consecuencias sociales, económicas, productivas y de seguridad. Urge establecer una fuerte estrategia de adaptación al cambio climático, particularmente el abordaje de eventos climáticos extremos con foco en la infraestructura resiliente y reducción de vulnerabilidades. Asimismo, la necesidad de ampliar y mejorar las redes de monitoreo, los mapas de riesgos, el fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana y los servicios climáticos para la salud, seguridad alimentaria, el agua, la energía y la reducción de riesgos de desastres. Junto con esto deben pensarse los desafíos en

adaptación de las actividades productivas, en particular las primarias que dependen de los recursos naturales, de la calidad del suelo y de la disponibilidad de agua.

3.- Una política de bosques nativos errática. La política nacional sobre bosques nativos ha estado signada por una excesiva burocratización y falta de creatividad y decisión para destrabar el acceso a los fondos que corresponden a las provincias. También, es preciso señalar, que hubo un sistemático incumplimiento a la ley por parte de las jurisdicciones –por diversos motivos, algunos de ellos vinculados a su debilidad institucional y a la propia escasez de recursos. La mayoría de las provincias, no han podido cumplir con las rendiciones de los fondos y sus OTBN se encuentran desactualizados. Las provincias que han cumplido con las disposiciones de la ley, que son muy pocas, han observado en la política nacional, la ausencia de incentivos para las jurisdicciones que hacen enormes esfuerzos para cumplir cabalmente con sus responsabilidades. Por otra parte, los desmontes ilegales, los incendios forestales, los procesos de degradación de los sistemas boscosos, constituyen una grave amenaza en término de pérdida de biodiversidad y servicios ecosistémicos.

4.- Biodiversidad: Argentina no cuenta con una ley de presupuestos mínimos en materia de biodiversidad y tampoco con un inventario nacional de biodiversidad. De esta manera, las políticas en esta materia son erráticas e ineficaces en un contexto que requiere profundizar medidas destinadas a la conservación.

A esto debe agregarse la falta de políticas para la conservación de ecosistemas y especies amenazadas. En Argentina existen alrededor de 500 especies amenazadas, una veintena de ellas en riesgo de extinción.

También hay una ausencia de políticas sobre amenazas a la biodiversidad como las especies exóticas invasoras. Si bien existe una estrategia nacional para el abordaje de las especies exóticas invasoras, esto no se ha traducido en políticas concretas a esta problemática que es una de las amenazas a las especies nativas, a la salud y la economía nacional.

En materia de Áreas protegidas hubo en los últimos años un incremento de superficie de áreas protegidas nacionales, pero aún Argentina no logra cumplir con las metas del Convenio sobre Diversidad Biológica. Es necesario proteger al 2030 al menos el 30 % de su superficie continental y marina, como lo plantea una coalición de organizaciones que trabajan sobre la conservación de la biodiversidad. Pero además, el MAyDS debe abandonar una mirada recortada que sólo apoya el desarrollo de áreas protegidas nacionales: Es necesaria una visión federal que acompañe los esfuerzos provinciales de conservación. Y diseñar sistemas conectados para que las especies puedan transitar y se garanticen los procesos ecológicos.

Al mismo tiempo es preciso salir de un paradigma de conservación estricta para incorporar la mirada de zonificaciones para usos diversos en el marco del cuidado de la biodiversidad. De esta manera se podrán, para estimular iniciativas como la producción de naturaleza, el turismo de naturaleza, soluciones basadas en naturaleza, de manera que esto signifique también oportunidad de desarrollo local a las comunidades que habitan esos territorios.

5.- Desertificación y degradación de suelos: En la Argentina, alrededor del 70% del suelo corresponde a tierras áridas y semiáridas, que se ven afectadas por causas antrópicas, como la deforestación, el sobrepastoreo, a lo que deben sumarse los impactos del cambio



climático (sequías, inundaciones, regímenes de lluvias cortas e intensas), con erosiones y pérdidas de servicios ecosistémicos. La erosión hídrica y eólica es uno de los procesos principales de degradación del suelo. Aproximadamente un 12% de la superficie del país presenta tasas altas de erosión, concentrándose en zonas áridas/semiáridas con fuertes pendientes y baja cobertura vegetal tales como Patagonia, Cuyo y NOA.

Si bien existe un Plan Nacional, su baja articulación con las jurisdicciones y la ausencia en estas de planes locales provoca un bajo abordaje de la problemática y por tanto de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD) y los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

6.- Es deficitaria la gestión en materia de recursos hídricos, que debe ser abordada en el marco de una política de ordenamiento ambiental del territorio nacional, donde se requieren regulaciones y articulaciones interjurisdiccionales que respeten un fenómeno que no reconoce fronteras políticas en el territorio, verticales entre los niveles de gobierno y horizontales entre los distritos, lo que actualmente se maneja en forma sectorial, independiente de los otros recursos naturales y actividades socio-económicas. Tan es así que los problemas de antropización contaminante en la mayoría de las cuencas hídricas, generan la necesidad de constituir autoridades de cuenca efectivas, constituidas por todos los niveles del Estado, pero jerarquizando a los actores locales para que mediante una gestión integrada del recurso implementen programas de saneamiento y manejo integral con un enfoque de sostenibilidad.

7.- Deficiente gestión de residuos sólidos urbanos, rurales, residuos especiales de generación universal, industriales, etc. en prácticamente todo el territorio nacional, más allá

de casos puntuales. Un manejo adecuado de los residuos no sólo previene impactos ambientales y sanitarios, sino que puede ofrecer alternativas de desarrollo de la economía circular, creación de trabajo e inclusión social.

Los incontables basurales a cielo abierto, la mala gestión de residuos especiales, el inadecuado manejo de los peligrosos en algunas áreas, provocan problemas de contaminación del aire, el agua, la tierra y los alimentos. A esto deben añadirse los impactos sociales, en particular en los basurales a cielo abierto, donde se expone a poblaciones vulnerables a un trabajo indigno e insalubre.

El Gobierno Nacional ha reconocido la existencia de al menos 5000 basurales a cielo en todo el país –cifra que seguramente ha sido subestimada- y no existe una política destinada a contribuir con los procesos de remediación, salvo acciones aisladas. En la base de esto, está la ausencia de visión de la complejidad de la problemática de los RSU. En el país, existe una enorme deficiencia de infraestructura ambiental adecuada y carecemos de regulaciones que favorezcan soluciones desde una gobernanza multinivel que involucre a los diversos niveles del estado.

8.- Falta de integración y coordinación del MAyDS con otras áreas del Gobierno Nacional sobre políticas vinculadas al Mar Argentino.

9.- Ausencia de criterios e indicadores para la valorización económica de los servicios ecosistémicos.

10.- La debilidad de los sistemas sancionatorios existentes y la falta de normativa penal que permita reprimir y desalentar los delitos ambientales.

### **3- Consideraciones sobre la política ambiental del Frente de Todos**

1.- El reflejo de la crisis política del FdT en el MAYDS. La crisis política que atraviesa el Frente de Todos, con liderazgos sucedáneos, licuó la autoridad política nacional. Esto se evidencia también en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible donde los responsables de diversas áreas están alineados con diferentes sectores del frente gobernante, lo que lleva a una gestión compartimentada y sin articulación. Las crecientes tensiones dentro del gobierno han llegado, incluso, a la falta de comunicación entre el Presidente de la Nación y el titular del área ambiental, lo que ha dejado a la política ambiental sin rumbo y prácticamente paralizada.

Los problemas de la gestión del Frente de Todos (FdT) en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS) se resume en dos grandes grupos

2.- A lo indicado debe sumarse una enorme debilidad de la autoridad ambiental, ausencia de planificación y horizonte, para afrontar la profundidad de las crisis climáticas, de biodiversidad y de contaminación. Debilidad que deriva de la falta de visión de la importancia estratégica del tema ambiental y de su urgencia. Esto ha derivado en la baja incidencia en las políticas sectoriales, por ello es posible evidenciar contradicciones entre los Ministerios e inclusive enfrentamientos en relación con algunos temas que revelan la falta de liderazgo y conducción.

El problema es estructural en el Gobierno Nacional, que adolece de una política nacional de desarrollo sostenible que guíe el accionar en esta temática. Esto hace que los

ministerios creen áreas propias para atender el tema ambiental, sin coordinación con el MAYDS.

Las políticas del MAYDS no son relevantes para carteras de mayor jerarquía política.

No existe claridad respecto a las funciones y competencias del ministerio.

3.- Ausencia de la mirada federal y falta de respuesta ante las emergencias. Existe un enorme desconocimiento por parte de la autoridad ambiental de los impactos de las crisis ambientales en los territorios locales y una impericia para responder adecuadamente frente a las demandas y urgencias. Esto responde a diversas cuestiones, entre otras: el desinterés por las realidades provinciales, una gestión sesgada por intereses políticos, un diálogo federal vacío de eficacia, que inclusive anula la posibilidad de una actuación oportuna de la Nación en situaciones de emergencias. Existen innumerables situaciones de falta de asistencia de la autoridad nacional a las provincias, aún en casos en que esa asistencia era impostergable o la aparición tardía y generalmente ineficiente de los servicios provistos por el Estado Nacional. En algunos casos se observó como prioridad de la autoridad nacional la de deslindar sus responsabilidades, en lugar de asumirlas y prestar la colaboración necesaria.

4.- Desfinanciamiento de la política ambiental. Lo anteriormente expresado, en relación con la subvaloración de las crisis ambientales y la falta de interés de abordarlas de manera urgente, ha llevado a un desfinanciamiento de la política ambiental. De hecho es baja la participación de la autoridad ambiental en el Presupuesto Nacional. Según un informe de FARN, el presupuesto del MAYDS fue en 2022 de 35,8 millones de pesos, incrementándose en 2023 a 55,8 millones. Esto representa un crecimiento del 56 %, es decir una cifra

sensiblemente inferior a la inflación anual que fue superior al 90 %. Por otra parte, existe arbitrariedad en la distribución de los escasos recursos y la falta de criterios objetivos en algunos casos como en el reparto de los recursos del SNMF. También se ha verificado una notable subejecución de los recursos presupuestarios por parte del Ministerio de Ambiente de la Nación, por ineficacia o directamente desinterés, y también la asignación arbitraria de los mismos según consideraciones atravesadas por sesgos políticos partidarios.

Los fondos de manejo del fuego se reducen en 2023 en un 30% en valores nominales, pero los ingresos del Fondo Fiduciario integrado por el 0,3% de los seguros, compensan la reducción.

Los fondos de bosques en el presupuesto 2023 representan un 0,03% del Presupuesto nacional, cuando debería ser del 0,3%, según la Ley 26331.

Argentina se comprometió a que en 2025 el 20% de la energía eléctrica deberá ser renovable y en 2030, debe llegar al 30%. No pareciera que el presupuesto reflejara el esfuerzo por alcanzar esas metas.

5.- La ausencia de visión, también ha llevado a un escaso desarrollo de capacidades para afrontar con creatividad los desafíos de la transición socioecológica y la problemática macroeconómica. Observamos la ausencia de capacidad técnica para la búsqueda de recursos no reintegrables y financiamiento climático, como mecanismos de compensación, bonos de carbono, etc. El escenario macroeconómico condiciona el acceso al financiamiento externo, a esto deben sumarse las restricciones a las importaciones, que, en muchos casos, han recaído sobre elementos imprescindibles para la prestación de un servicio adecuado de atención del ambiente.

6.- La negligencia que evidencia la cartera ambiental, ha llevado a discontinuar procesos fundamentales para la toma de decisiones, como la sistematización de datos sobre el estado del ambiente que se había implementado en el gobierno anterior y que fue interrumpida. También se discontinuaron las oficinas regionales del MAyDS que generaban presencialidad y más eficiencia en el diálogo federal y la búsqueda de soluciones territoriales.

7.- Hay una concepción ideológica del Frente de Todos, que es más evidente en los sectores radicalizados, que aborrecen de lo que denominan “corporaciones”, que inclusive no dudan en socavar el derecho de la propiedad privada. Se trata de una retórica que crea enemigos de manera continua, para disfrazar en ese combate ritual su inacción. En ese marco se inscribe la tensión entre ambiente y producción que mantiene la actual gestión y una baja consideración de la sostenibilidad como paradigma. Como consecuencia de esto, un diálogo débil y confrontativo con los sectores de la producción.

8.- Este gobierno ha tenido una escasa articulación con los organismos de innovación tecnológica al servicio de soluciones climáticas.

En resumen, estamos frente a una gestión que no reconoce ni asume la gravedad y urgencia que tiene la cuestión ambiental y que, en el desarrollo de sus políticas y programas, se ha caracterizado por la ineficiencia o directamente la inacción frente a los graves desafíos ambientales que enfrenta nuestro país.

#### **4. Principios de nuestra política socioambiental**

La Comisión de Políticas Socioambientales de la Fundación Alem reafirma los principios establecidos en su documento del 5 de junio 2020 “Principios del pensamiento socioambiental de la Fundación Alem”, destacando la interrelación entre la sociedad y el ambiente y la necesidad de adoptar un enfoque integral que aborde los problemas ambientales y ofrezca soluciones sostenibles.

Esta comisión enfatiza que la política socioambiental debe estar en una posición prioritaria en la agenda política. La Unión Cívica Radical es el partido en mejores condiciones para concebir el desarrollo como una articulación virtuosa entre progreso económico, desarrollo social y sustentabilidad ambiental.<sup>117</sup>

En este sentido entendemos que es central abordar de manera holística la salida de la crisis económica, con perspectivas desde el desarrollo sostenible. Esto se traduce en el abordaje de nuestro desarrollo económico, los esfuerzos por generar inversiones y desarrollos eficientes que permita el crecimiento económico, recuperando los alarmantes niveles de desigualdad social, sin que esto implique afectar los recursos de las generaciones futuras, es decir cuidando los recursos naturales, y entendiéndolos a estos como recursos estratégicos que fortalecen la soberanía de nuestro Estado.

Desde el Gobierno impulsaremos un nuevo Contrato Social, un nuevo pacto entre el capital, el trabajo y el planeta (un Green New Deal), que nos permita hacer frente a la

---

<sup>117</sup> POLÍTICAS SOCIOAMBIENTALES: UN PUNTO DE PARTIDA PRINCIPIOS DEL PENSAMIENTO SOCIOAMBIENTAL DE LA FUNDACIÓN ALEM-. Fundación Alem. 5 de junio de 2020.

<http://fundacionalem.org.ar/assets/uploads/documents/pensamiento-socioambiental-alem.pdf>

necesaria transición ecológica mediante el fomento de la máxima eficiencia en el uso de los recursos naturales, las tecnologías menos contaminantes, y de menor impacto sobre la biodiversidad, en particular las energías renovables y la creación de empleo “verde” en todos los sectores. La transición ecológica será justa, previniendo y evitando eventuales efectos no deseables en la inversión y el empleo.

De esta manera impulsaremos la readecuación de nuestro modelo productivo a los crecientes estándares ambientales internacionales del mundo desarrollado, obteniendo mejores ingresos por exportaciones más sofisticadas, con mayor agregado de valor y de conocimiento, mejorando nuestro patrón productivo y, por tanto, en nuestra canasta exportadora.

Nuestro rumbo es el desarrollo sostenible. Para ello, buscaremos una gestión centrada en los tres pilares, el social, el económico y el ambiental abordando prioritariamente las tres crisis mencionadas, la contaminación, la climática y la pérdida de biodiversidad. Esta política tendrá como objetivos reorientar la matriz productiva de forma paulatina hacia modalidades más sostenibles e inclusivas, consistentes con las preocupaciones ambientales nacionales, regionales e internacionales.

Nuestro gobierno reafirma el compromiso con el cumplimiento de la Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas como guía y referencia de cumplimiento entendiendo que el modelo actual no hace más que privar de oportunidad de llevar una vida decente, digna y plena y de realizar todo su potencial humano a gran parte de la sociedad.

En este contexto, reafirmamos nuestra adhesión a la resolución adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas de Julio de 2022 donde se reconoce el acceso a un



medio ambiente limpio, sano y sostenible como un derecho humano universal, destacando la labor del Relator Especial ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la resolución del Consejo de Derechos Humanos de octubre de 2021 donde se da comienzo a este camino. En materia regional, reafirmamos nuestro compromiso con el sistema interamericano de protección de derechos humanos y la adhesión a la OC 23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce al ambiente como un derecho humano autónomo. El cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación son cuestiones críticas que requieren la elaboración de políticas nacionales con características de Políticas de Estados urgentes para una gestión integral de la naturaleza, su biodiversidad, sus bienes, servicios y funciones ecosistémicas.

Reafirmamos la importancia de construir un verdadero federalismo ambiental, para lo cual es indispensable replantear la política ambiental a nivel nacional, con una mirada federal e integradora, donde los problemas de las diferentes regiones del país sean abordados de manera específica, pero interrelacionadas con el resto de las realidades particulares, buscando las mejores estrategias para cada caso. Esto sólo será posible en el marco del diálogo, de la concertación y el consenso entre la Nación y las Provincias que debe hacerse en el marco de una concepción democrática y republicana.

En esta misma línea de sentido, abogamos por una soluciones ambientales territoriales que ayuden a reducir los desequilibrios existentes en las regiones con políticas públicas ambientales adaptadas a sus realidades concretas, a las ecorregiones y el fortalecimiento de los procesos de descentralización y gobernanza multinivel, así como el aprovechamiento de sus vocaciones mediante la competitividad y la innovación territorial, y el apoyo a estrategias conjuntas en nuestras regiones.

La educación socioambiental formal y no formal debe ser parte de las políticas públicas para generar cambios sostenibles y mejorar el entendimiento sobre las complejidades ambientales. Al respecto, es indispensable dar real ejecución a la Ley 27592 “Yolanda” y normativas análogas en todo el país, para que los decisores públicos comprendan e incorporen en su campo de responsabilidad la perspectiva ambiental con enfoque en cambio climático y desarrollo sostenible. También urge acelerar la implementación de la Ley 27.621 de Educación Ambiental Integral en todos los niveles, aclarando que como principio inquebrantable defendemos la importancia del cumplimiento de la autonomía universitaria reconocida en la constitución.

Se trata de elaborar y poner en ejecución procesos de aprendizaje que ayuden a las personas a comprender los problemas ambientales, a desarrollar las habilidades y competencias necesarias para abordarlos y a adoptar comportamientos y prácticas sostenibles.

La UCR, honrando su histórica tradición de derechos humanos, en el marco de su programa de políticas socioambientales, propone incorporar los enfoques de una sola salud, de género y diversidades, de interculturalidad y la democracia participativa, entendiendo esto como un objetivo claro para el cuidado del ambiente, los recursos soberanos y el desarrollo sostenible se cumplan en clave de justicia social.

Es en esta dimensión, que reafirmamos nuestro compromiso con el Acuerdo de Escazú sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, entendiendo este como una oportunidad para la democracia ambiental y los derechos humanos, estableciendo como prioridad el trabajo sobre la participación pública, la participación pública temprana, el

efectivo acceso a la información pública, y la defensa irrestricta de la vida de defensores ambientales y un real acceso a la justicia ambiental.

Esta mirada de inclusión en materia de derechos humanos, entiende que es necesario construir políticas que incorporen los derechos de las mujeres, las diversidades y las diversas comunidades culturales, de lo contrario no podremos hablar de una sociedad justa e igualitaria, y mucho menos de desarrollo sostenible.

En esta línea, consideramos que la UCR en el marco de su tradición reformista, debe trabajar también para incorporar a las juventudes climáticas en espacios de diálogo y concertación, porque con sus luchas y sus enfoques a veces disruptivos, generan enormes contribuciones en términos de sensibilizar a la sociedad sobre la urgencia de la cuestión socioambiental.

En materia climática, ratificamos las obligaciones contraídas en el Acuerdo de París con el objetivo de limitar el aumento de la temperatura media mundial a 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, entendiendo necesario implementar una política activa en cambio de la matriz energética y la transición a una producción con bajo carbono, principalmente acompañando a las ciudades que sufren el impacto de este flagelo global, reflejado en cuantiosas pérdidas por producciones afectadas. Para dar efectivo cumplimiento la política energética priorizará las acciones necesarias para asegurar esta transición hacia una matriz energética diversificada y descarbonizada, con foco en la eficiencia energética, que asegure alcanzar en 2050 los compromisos de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) asumidos por Argentina con la comunidad internacional.

Desde la autoridad nacional buscaremos impulsar prioritariamente políticas públicas en pos de lograr la adaptación frente a eventos climáticos extremos y mejorar la

infraestructura resiliente y reduciendo la vulnerabilidad. Es necesario ampliar y mejorar las redes de monitoreo, fortalecer los sistemas de alerta temprana y servicios climáticos para la salud, seguridad alimentaria, el agua, la energía y la reducción de riesgos de desastres.

Otra estrategia consiste en apoyar e impulsar políticas de transformación de las ciudades, que según datos del 2021 del BID representan el 80 % de la población. Por eso orientaremos políticas que estimulen la infraestructura verde, los bosques urbanos, la movilidad sustentable con el abandono progresivo del uso de combustibles fósiles inicialmente en transporte público masivo, flotas estatales y empresariales y el transporte de carga ligera. Además de promover el transporte libre de carbono - eléctrico, híbrido, a hidrógeno, entre otros- entendemos que es preciso impulsar una red de recarga. De esta manera daremos respuesta al aumento del deterioro en la calidad del aire y agua, con impacto directo sobre la salud humana.

El abordaje del problema creciente de la contaminación, en primer lugar, requiere dentro de la reingeniería de la gestión ambiental, dotar a la autoridad nacional competente de poder real en materia de fiscalización y el control ambiental a la hora de prevenir este flagelo.

En este sendero entendemos que la deficiente gestión de diferentes tipos de residuos constituye una amenaza importante para la sociedad argentina. Por lo tanto, es preciso rediseñar los marcos de competencias y articulaciones según corresponda, y definir el rol del Estado Nacional, que debe ser un promotor de mejores prácticas, contralor de las normativas y un actor que ayude a abordar los impactos ambientales, fomentando la remediación de pasivos y estimulando además la economía circular.

El próximo gobierno tendrá el desafío de abordar la pérdida de la biodiversidad biológica de nuestro país y sus servicios ambientales. Estamos frente a una oportunidad histórica para avanzar en el desarrollo de herramientas que nos permitan valorizar económicamente los servicios ambientales.

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.

Reafirmamos los compromisos asumidos en el Convenio sobre Biodiversidad firmado por nuestro país que establece: *“la conservación de la diversidad biológica es patrimonio común de toda la Humanidad, y todos los Estados tienen derechos soberanos sobre sus propios recursos biológicos siendo responsables de la conservación de su diversidad biológica y de la utilización sostenible de sus recursos biológicos”*.

También la UCR considera primordial fortalecer la política internacional de alianza regional e internacional y su participación en los foros mundiales, para encontrar soluciones globales que garanticen la vida en el planeta. También lo es fortalecer la participación nacional en todos los espacios y plataformas establecidos por los tratados, convenios, acuerdos internacionales sobre ambiente a los que ha suscripto nuestro país.

A nivel regional, reviste importancia estratégica el Mercosur, a fin de implementar políticas conjuntas multinivel en la temática socio ambiental, ya que la interrelación de los ecosistemas sudamericanos y sus efectos son imposibles de manejar aisladamente.

Asimismo, Argentina es Miembro y contribuye con numerosos expertos en las Plataformas Científicas de Cambio Climático (IPCC) y la Científica-Normativa de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (IPBES), lo que le otorga una gran capacidad para extender el alcance de los informes científicos producidos e internalizarlos en sus políticas y prácticas internas con la adecuación necesaria a las realidades del país y sus regiones.

## **5. Acciones prioritarias para el primer año de gobierno**

### 1.- Declaración de la emergencia ambiental nacional:

Frente a la convergencia de crisis climática, de contaminación y de pérdida de biodiversidad, proponemos establecer como una de las primeras medidas la EMERGENCIA NACIONAL AMBIENTAL destinada a atender las políticas prioritarias y urgentes en materia de cambio climático (con acento en adaptación), biodiversidad, bosques y contaminación.

La emergencia debe otorgar facultades al Poder Ejecutivo Nacional para la reasignación de partidas presupuestarias, destinadas a solventar los campos de abordaje citados.

Es preciso inyectar más recursos a las dos leyes ambientales que han establecido fondos federales: la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos y la Ley 26815 de Creación del Sistema Federal de Manejo del Fuego.

Deberá analizarse, además, la posibilidad de orientar recursos del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias para fortalecer sus capacidades de abordaje de las crisis.

Proponemos suprimir las restricciones a las importaciones de insumos, maquinarias, equipos o servicios vinculados a los temas incluidos en la emergencia ambiental.

En el marco de la emergencia, deberá establecerse que los futuros esquemas de crédito incorporen –además de las salvaguardas ambientales- un componente del propio proyecto destinado a cuestiones ambientales incluidas en la emergencia.

### 2.- Hacia un Pacto Verde Federal Argentino

La nueva gestión nacional debe convocar a una gran concertación a las Provincias y CABA para construir un nuevo y moderno “Pacto Verde Federal Argentino”, que revitalice el federalismo ambiental y establezca lineamientos sobre los principales desafíos en un contexto de crisis climática y ambiental.

Para ello, se deberán definir entre las partes involucradas las prioridades de la Argentina en materia ambiental; los mecanismos y herramientas para garantizar el cumplimiento de objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo; el rol de las provincias en la consecución de las NDC de Argentina y otros Acuerdos o Tratados Multilaterales Ambientales y de cooperación internacional. También las partes deberán avanzar en el etiquetado ambiental de sus presupuestos. Los acuerdos alcanzados en el marco de este Pacto deben estar rodeados de seguridad jurídica, a través de leyes o mecanismos de ratificación.

3.- Una autoridad ambiental potente y moderna para afrontar los desafíos de la crisis ambiental

Es urgente fortalecer el organismo ambiental – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (debería agregarse y Cambio Climático) para que pueda cumplir con los desafíos de época con un enfoque de gobernanza multinivel, en perspectiva de crisis y con la visión puesta en el desarrollo sostenible. Para ello, el primer esfuerzo deberá ser incrementar su participación en el Presupuesto Nacional.

Es necesario modernizar su estructura, los procedimientos, para que sean más ágiles, versátiles y respondan a las necesidades derivadas de la crisis climática, inyectar capacidades técnicas, incorporar la gobernanza multinivel, dotarla de capacidades para su incidencia interministerial, incorporar una visión federal en la gestión, desarrollar



innovación científico tecnológica y establecer nuevos espacios de diálogo y concertación con todos los actores.

Se propone la creación de Oficinas Regionales de la autoridad nacional ambiental y promover los esquemas asociativos entre las ecorregiones, a través de financiamientos estratégicos. Una gestión adecuada de la cuestión ambiental en todo el territorio nacional requiere trabajar en estrecha vinculación con las autoridades locales y fortalecer los esfuerzos de un federalismo ambiental de concertación.

También el MAYDS debería tener participación en el Consejo Económico y Social incorporando el campo Ambiental como espacio de gobernanza entre el estado, la sociedad civil y el sector privado y dentro de un esquema de garantía de derechos sociales y económicos que no deje de lado la importancia de la cuestión ambiental.

Una apropiada reingeniería para intentar mejorar la gestión pública ambiental debería, en primer lugar, definir en forma precisa el deslinde de competencias y los ámbitos de coordinación necesarios, remarcando el carácter transversal de la temática ambiental:

Urge, además, el desarrollo de un área dentro de la autoridad ambiental destinada específicamente al desarrollo del conocimiento científico y técnico vinculado a los problemas ambientales, que actúe en vinculación con las otras agencias del Estado especializadas en la producción de conocimiento.

Por lo expresado, es necesario desarrollar dentro de la órbita del MAYDS una agencia ambiental federal destinada a la innovación científico tecnológica para la búsqueda de soluciones ambientales. Entre sus funciones y facultades detallamos las siguientes: elaborar indicadores de información pública acorde a la normativa local, los estándares internacionales y los establecidos en el acuerdo de Escazú de Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en

América Latina y el Caribe; proponer normativas al gobierno federal y a los gobiernos provinciales, estudiar las problemáticas más urgentes y asesorar al Ministerio en soluciones innovadoras. Esta agencia debe estar integrada por un equipo técnico altamente capacitado (con ingreso por concurso con estándares similares a los de cancillería o los concursos docentes de las universidades nacionales).

4.- Una política climática urgente: aprovechar las oportunidades y adaptarnos para garantizar la seguridad de nuestras poblaciones.

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. Y en 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.

El Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) estableció el objetivo de mantener el aumento de la temperatura media muy por debajo de 2 °C respecto de los niveles preindustriales, preferentemente por debajo de 1,5 °C, lo que reduciría considerablemente los riesgos y los impactos del cambio climático.

Argentina es responsable de aproximadamente el 0,7 % de las emisiones globales de GEI. Estas corresponden al sector energético en un 53 %, el sector AFOLU (siglas en inglés que refieren a agricultura, forestación y cambio de uso de suelo) en un 37 %, los procesos industriales en un 6 % y los residuos en un 4 %. Las proyecciones de escenarios futuros modeladas por los especialistas, anticipan un aumento en la temperatura media en todo el país, con posibles reducciones en la disponibilidad de agua y un aumento de los extremos relacionados con las altas temperaturas y precipitaciones fluctuantes. Los peligros más relevantes para el país son: tormentas, inundaciones, olas de calor, sequías e incendios forestales. Ya existen regiones donde ha sucedido un incremento de la temperatura cercano a 1 °C y eventos extremos como sequías e incendios forestales, son una evidencia concreta de lo descrito.

Es necesario incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas que apunte a un desarrollo resiliente a la variabilidad climática extrema, con prácticas y tecnologías bajas en carbono, a la eficiencia energética en todos los estadios productivos, la reducción de emisiones GEI, la transición energética hacia sistemas de bajas emisiones que reduzca los riesgos del cambio climático y permita aprovechar las oportunidades que el cambio climático genera, tal como el desarrollo de tecnologías innovadoras para la generación de energías limpias.

Acciones urgentes:

- Determinar con visión federal y multiactoral la hoja de ruta para el cumplimiento de la NDC y las responsabilidades esperadas para su cumplimiento.

- Actualizar el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático y sus Planes Sectoriales, con legitimación federal y en consonancia con los compromisos asumidos internacionalmente.

- Promover proyectos de reducción de emisiones de carbono generando condiciones que otorguen seguridad jurídica, garanticen la transparencia, la adicionalidad y eviten la doble contabilidad y la fuga de carbono (permanencia de las acciones). Es preciso en tal sentido, desarrollar un ámbito de debate sobre la regulación en esta materia.

- Definición prioritaria de riesgos, en función de mapas ecorregionales para definir junto con las provincias, medidas de adaptación urgentes. Identificar las poblaciones más expuestas a las vulnerabilidades que profundiza el cambio climático.

- Fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión Integral de Riesgos y el Sistema Federal de Manejo de Fuego con el apoyo directo a los sistemas provinciales.

- Enriquecer la Ley 27520 con un Fondo Argentino de Financiamiento Climático que reúna, además de los recursos presupuestarios, la recaudación del impuesto al carbono, otros financiamientos climáticos.

- Analizar un Plan concreto de mecanismo de canje de deuda por acción climática, indicando con precisión cuáles serían las políticas financiadas bajo este mecanismo de canje de deuda.

- Lograr el equilibrio económico del desarrollo productivo de Argentina, vinculado a procesos de Adaptación y Mitigación.

- Reimpulsar las políticas de energía renovable y avanzar en políticas de movilidad sostenible.

- Promocionar y estimular la transición del sector residencial y del sector comercial-industrial a prácticas que reduzcan la huella de carbono.

- Garantizar la sostenibilidad en el uso y conservación del agua como política de Adaptación frente al Cambio Climático.

- Participar en la cooperación internacional bajo el artículo 6 del Acuerdo de París y permitir el desarrollo e inversiones de proyectos de Cambio Climático para todo el territorio nacional.

#### 5.- Medidas para mitigar la crisis de biodiversidad.

Los informes expertos indican que a nivel global el 75 % de la superficie terrestre sufrió alteraciones considerables, se perdió más del 85 % de la superficie de humedales, el 66 % de la superficie oceánica experimentó efectos acumulativos preocupantes y -actualmente- alrededor del 25 % de las especies de animales y plantas evaluadas están amenazadas de extinción.

La pérdida y degradación de la red de vida en la Tierra no sólo afecta a la variedad de especies, ecosistemas y genes, sino también a la salud y el bienestar de las personas. Estamos erosionando las bases de nuestros alimentos, materiales y energía, incrementando los riesgos y condicionando las posibilidades de lograr un desarrollo sostenible.

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.

Acciones urgentes:

- Mejorar las políticas de conservación de los bosques nativos y la aplicación de la ley 26331.

La promoción de políticas para la conservación de bosques nativos es un imperativo ante la profundización del cambio climático. En este contexto, es imprescindible concientizar sobre la gravedad de la pérdida de los bosques, lo que representa pérdida de biodiversidad y pérdida de servicios ambientales y funciones ecosistémicas. Conservar los bosques nativos es una de las urgencias emergentes para detener el cambio climático.

También debemos actuar rápidamente para restaurar los bosques que han sido degradados por la acción antropogénica o por incendios forestales y adoptar políticas y planes en contra de la deforestación, así como fomentar la gestión sostenible de los bosques y sus recursos, junto a las comunidades que los habitan.

En esta línea, una de las primeras medidas a adoptar es el fortalecimiento del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos creado por la Ley 26331. Entendemos que es urgente, incrementar los recursos del Fondo, y distribuirlos enriqueciendo los criterios con los que hoy se entregan esos fondos. A la superficie y categoría de conservación, hay que sumar la riqueza en biodiversidad y la capacidad de captura de carbono. Pero además hay que destrabar la maraña administrativa que ha provocado un alto incumplimiento de las rendiciones de cuenta por parte de las

jurisdicciones provinciales. A propósito hay que simplificar los trámites y establecer sistemas de control de cumplimiento más modernos, aplicando tecnología para poder comprobar que los fondos han garantizado la conservación de los bosques.

También es preciso establecer un sistema de incentivos destinado a las jurisdicciones que efectivamente cumplen con sus responsabilidades (rendiciones de cuenta de los fondos de las diversas convocatorias, actualización de OTBN, etc).

Frente a la pérdida de masa boscosa, urgen planes de restauración de áreas degradadas. Para lo cual es preciso identificar las áreas prioritarias y desarrollar estrategias para poder llevarlos adelante de manera conjunta con las jurisdicciones y en el marco de los recursos previstos para el fortalecimiento de la autoridad ambiental nacional.

Otra medida urgente es estimular el uso sustentable de la biodiversidad de los bosques, para generar dentro de ellos oportunidades de desarrollo local para las comunidades campesinas que habitan esos territorios, a partir del aprovechamiento de productos forestales madereros y no maderables. Es urgente encontrar fuentes para financiar estas iniciativas, otorgar una certificación verde a sus productos, promocionarlos y desarrollar marcos regulatorios específicos que estimulen estas economías de la biodiversidad, que son de pequeña y mediana escala.

También resulta indispensable garantizar la conservación de los humedales como ecosistemas sensibles a ser considerado especialmente dentro de cada cuenca, en el marco de un concepto de triple visión ambiental económico-social y desde una visión federal.

Argentina es signataria de la Convención Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional, en cuyo marco ha designado 23 sitios de protección que cubren una superficie superior a los 5,5 millones de hectáreas. Sin embargo, no se cuenta con legislación interna que establezca pisos mínimos de protección y herramientas de gestión para todos los humedales de nuestro territorio, independientemente de su caracterización internacional. El vacío normativo genera como consecuencia la continua pérdida y degradación de estos ecosistemas, tal como se evidencia a nivel global con una disminución de la superficie de humedales entre un 64% y 71% durante el último siglo.

Es una deuda del Congreso de la Nación, sancionar una ley de humedales que proteja estos ecosistemas, al mismo tiempo que concilie las tensiones generadas, en el marco de un clima de respeto, de consenso y de conciliación con el desarrollo sostenible. En tal sentido, es fundamental insistir con un proceso de participación federal y plural –en el debate legislativo- que garantice una ley que garantice la conservación de estos ecosistemas y –al mismo tiempo- habilite posibilidades de zonificación y usos en línea con el paradigma de la sostenibilidad que ayuden a generar empleo, riqueza y abonen procesos de desarrollo local.

- Fortalecer y equilibrar oportunidades en un sistema federal de áreas protegidas donde converjan todos los niveles de gestión pública y privada.

Las metas Aichi preveían para 2020 la conservación a través de sistema de áreas protegidas de al menos el 17% de las zonas terrestres y de las aguas interiores y el 10% de las zonas marinas y costeras, que revisten particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas. Con este objetivo necesariamente debemos trabajar y fortalecer, tanto en recursos humanos y técnicos como recursos financieros, el



sistema en red de áreas protegidas que integre a todos los actores desde un abordaje multinivel: propietarios privados de áreas protegidas, municipios, estados provinciales, Nación, organismos internacionales.

- Desarrollar una estrategia federal de especies de flora y fauna amenazadas y en extinción

Establecer una estrategia federal para la conservación y uso sustentable de su biodiversidad, para ello se debe trabajar de forma articulada y federal para la conservación de especies de fauna y flora con alto grados de amenaza.

Para ello es necesario fortalecer el sistema de control, fiscalización y sanción con todas las jurisdicciones y los organismos con competencia en biodiversidad de forma articulada y tener un plan de acción para las principales especies amenazadas consensuado y con efectiva implementación. Es urgente trabajar con organismos académicos y científicos que participen de forma activa en la implementación de estrategias de conservación de la biodiversidad.

- Política ambiental para los recursos vivos marinos.

Respecto a lo que sucede en los espacios marinos de jurisdicción nacional, también es muy importante adoptar una mirada ambiental desde el MAYDS, para corregir los impactos que las actividades humanas producen sobre sus recursos vivos. Para esto debería reprogramarse -desde el punto de vista institucional- el rol del Ministerio en el Consejo Federal Pesquero. En dicho espacio debe fortalecerse la planificación de especies y ecosistemas garantizando un enfoque ecosistémico en las decisiones en materia de conservación en el marco de la Ley 24922 Federal de Pesca.

Se debe programar una mirada ecosistémica sobre el mar y sus actividades. Se debe pensar en una visión transversal de las políticas de sostenibilidad de las diversas actividades productivas que suceden en el mar (pesca, hidrocarburos, gas). El cuidado de la biodiversidad marina depende en gran medida del modo en que se consideran los impactos acumulativos y sinérgicos de estas políticas, planes y programas. Por otra parte, el mar puede ser clave en las políticas de mitigación al cambio climático, a partir de la generación de energía mareomotriz y el aprovechamiento de sus aguas, con tecnología para su desalinización.

- Fortalecer el sistema de centros de rescate y rehabilitación de fauna silvestre y bancos genéticos.

Actualmente un millón de especies de plantas y animales se encuentran en peligro de extinción (la mayor pérdida de vidas desde la época de los dinosaurios) y en Argentina son alrededor de 500 especies. Más de la mitad del PIB mundial, equivalente a 44 billones de dólares, depende de forma moderada o alta de la naturaleza y sus servicios.

En diciembre de 2022 en Montreal se estableció el Marco Mundial Kunming-Montreal de la diversidad biológica. Uno de los cuatro objetivos globales acordados es el de detener la extinción inducida por los seres humanos de las especies en peligro de extinción y, para 2050, reducir a la décima parte el ritmo y el riesgo de la extinción de todas las especies.

En ese sentido los centros de rescate y los bancos de genéticos de biodiversidad juegan un rol fundamental. Por eso, es necesario dotarlos de recursos y de medios adecuados para hacer frente a la pérdida de biodiversidad en el territorio.

## **6.- Una agenda parlamentaria hacia la transición ecológica y el desarrollo sostenible**

En línea con las definiciones políticas y las problemáticas enumeradas es indispensable que paralelamente el Poder Ejecutivo impulse una agenda parlamentaria que permita dar previsibilidad y seguridad jurídica en materia ambiental, pero principalmente que no sea un obstáculo para las inversiones que permitan encaminar la crisis económica, y al mismo tiempo evite lagunas legales que generen conflictividad social.

Las leyes de presupuestos mínimos que se dicten deben integrar fondos específicos para garantizar su aplicación territorial.

Se destaca la urgente necesidad de las siguientes leyes de presupuestos mínimos:

1. Evaluación de Impacto Ambiental: protección ambiental en materia de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), conforme lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Nacional.
2. Promover una Ley de presupuestos mínimos de evaluaciones ambientales estratégicas. Considerando a la EAE, como el instrumento de gestión integral y preventivo, donde se consideran los impactos ambientales de las políticas, planes y programas que se proyecten para un área geográfica determinada, y para cuya implementación es condición necesaria.
3. Ley de PM de Ordenamiento Ambiental del Territorio
4. Ley de movilidad sustentable y promoción del transporte eléctrico.
5. Responsabilidad extendida del productor: establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de los residuos a través de la instauración del principio de responsabilidad extendida del productor, promoviendo la minimización en la

generación, su reutilización, reciclaje y otros tipos de valorización, con la finalidad de proteger la salud de las personas y el ambiente.

6. Delitos contra el ambiente: será penado el que, infringiendo leyes o reglamentos nacionales o provinciales especiales protectores del ambiente, provoque o realice emisiones, vertidos, vibraciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas, así como las captaciones de aguas que, por sí mismos o conjuntamente con otros, cause daños graves al aire, el suelo o las aguas, o la flora o fauna.

7. Impulsar una Justicia especializada en materia ambiental: La ley 25675, Ley General del Ambiente, contiene un conjunto de disposiciones procesales, que le dan al proceso ambiental características propias, que lo distinguen de los restantes tipos, los procesos clásicos tradicionales, constituyéndose en una categoría autónoma y diferenciable. Es por ello necesario garantizar una "justicia especializada en la materia ambiental", como puede ser el establecimiento de tribunales ambientales o bien fiscalías ambientales para la investigación y sanción de los delitos ambientales.

8. Una ley de presupuestos mínimos de Biodiversidad, que incluya regulación de flora, fauna, ecosistemas, recursos genéticos. Con ella se podría acometer la política de especies exóticas invasoras, listado nacional de especies amenazadas, inventario de biodiversidad, instrumentos de uso sostenible, certificación, entre otros temas.

9. Presupuestos mínimos para la conservación, protección y uso racional y sostenible de los humedales: para la conservación, protección, restauración ecológica y uso racional y sostenible de los humedales y de los servicios ecosistémicos que éstos brindan a la sociedad en todo el territorio de la Nación, en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional.

10. Regularizar el marco normativo de agua y saneamiento en el país, igualando las provincias, considerando los distintos prestadores y las regiones en que se desempeñan. Diseñar políticas tanto en cobertura como en sostenibilidad de los servicios.

11. Ley de pasivos ambientales para resolver problemáticas históricas que degradan el territorio y amenazan la salud colectiva.

### **Normativas que requieren ser modernizadas**

1.- Ley 25.916 de Residuos sólidos domiciliarios para avanzar hacia esquemas de gobernanza multinivel.

2.- Ley 27.520 de Cambio Climático: para la creación de un Fondo Argentino de Financiamiento Climático, donde se establezcan los recursos y los modos de distribución.

3.- Ley 26.815 del Sistema Federal de Manejo del Fuego: para establecer criterios claros de distribución de los fondos del fideicomiso, entre otras cuestiones.

4.- Ley 24.051 de Residuos Peligrosos. La misma data del año 1991, habiendo quedado obsoletos varios de los conceptos y postulados que establece.

# 26- Turismo

## **1. Importancia económica del turismo:**

El turismo es trabajo. Generación de empresas y de divisas. Es prestigio para el país. Es desarrollo federal. Es inclusión. Es sustentabilidad. Es mejorar la vida de las personas.

### **a) Generación genuina de divisas**

El año 2019 cerró con un ingreso récord de 5.600 millones de usd. El año anterior, 2022, terminó con 2.300 millones de usd (solo 15% de este monto pasó por el BCRA).

En término de turistas internacionales en 2019 se recibieron 7.4 millones (3.1 avión / 4.3 fluvial y terrestre) vs 3,9 millones (1,7 en avión / 2.2 fluvial y terrestre) que arribaron al país en 2022, con una caída cercana al 50%.

### **b) Alto impacto en el empleo privado**

El sector genera 400 mil puestos de trabajo directos y se estiman en 1 millón los indirectos.

### **c) Turismo doméstico**

El impacto del turismo doméstico en la economía se estima para el año 2019 en 11.134 millones de usd, siendo una de las principales actividades del rubro servicios de todo el país.

## **2. Objetivos**

Posicionar internacionalmente a la Argentina como un destino de primer nivel en la región.  
Por su imponente naturaleza y su diversidad cultural.

### **Referencias cuantitativas**

- Llegar a los 10 millones de turistas internacionales para el año 2031
- Estimamos que los ingresos por turismo internacional puede llegar a 11.6 mil millones de dólares, equilibrando la balanza de pagos
- El impacto económico en turismo doméstico siguiendo los lineamientos del plan propuesto alcanzaría los 17 mil millones de dólares.
- Como conclusión de los tres puntos anteriores, se podrían alcanzar los 500 mil puestos de trabajo directos para el sector.

## **3. Diagnóstico turismo nacional**

El potencial de desarrollo del turismo en Argentina es enorme. Es uno de los pocos sectores capaces de generar divisas y empleo en total armonía con el medio ambiente.

Las ventajas con las que cuenta Argentina son: diversidad de experiencias, naturaleza única, desarrollo en todo el territorio, región poco conflictiva, sector privado dinámico, recursos humanos.

Las desventajas son: Distancia respecto a los países emisores, distancias internas, falta de infraestructura, falta de condiciones macroeconómicas para la inversión privada.

Si bien el potencial de Argentina es muy grande, actualmente es poco atractiva para operadores extranjeros (agencias, cadenas hoteleras, compañías aéreas) por su complejidad operativa y ciertas barreras que se presentan a la hora de analizar una inversión en el país:

- Conectividad (oferta reducida, bandas tarifarias ocasionales, altos costos de operación, tasas e impuestos elevados, cancelaciones de rutas y reprogramaciones permanentes).
- Distorsiones generadas por la Política Cambiaria (seguridad, confusión, informalidad).
- Dificultades para el giro de divisas al exterior por falta de USD en el Banco Central.
- Desafíos estructurales de infraestructura que limitan la prestación de servicios (falta de gas en invierno, gasoil, recursos humanos capacitados en muchos lugares).
- Alta presión impositiva sobre el sector formal vs. Competencia informal.
- Falta de recursos operativos producto de la Pandemia: aviones, personal capacitado, etc.



- Los escasos recursos disponibles a nivel mundial van a los mercados más competitivos.

### **Alta demanda**

- La demanda rebota como una V, más rápido de lo esperado.
- La oferta no está pudiendo acompañar la demanda (alta tasa de cancelación de pasajeros, sobreventa).

### **Problemas de logística por alta demanda y escasos recursos**

- Se espera recuperar los niveles de actividad en 2023, pero será clave adecuar los recursos para atender la demanda.

**Síntesis:** Precio combustible alto (+40% en el año) + Incremento en los costos laborales + Pocos insumos y recursos. Los países que lleguen mejor preparados para enfrentar estos problemas globales serán los más competitivos y atractivos para captar inversiones.

### **Problemática en Argentina**

#### **Impuestos**

- **Carga impositiva:** La carga impositiva sobre el precio del pasaje es del 112%.

#### **Infraestructura**

- Problemas con el tránsito aéreo: falta de equipamiento telecomunicaciones (ILS, radares, luces).

- Problemas edilicios: capacidad aeroparque, cierre El Palomar, plan de obras sin finalizar en los aeropuertos del interior.
- Recursos: falta personal técnico capacitado y aviones.

## **Conectividad**

**Internacional:** la conectividad se va recuperando sin embargo, durante el **primer semestre del 2022** en Ezeiza y Aeroparque, se realizaron **20 mil vuelos internacionales menos (49%) que en el mismo período de 2019.**

Por otro lado, hemos tenido una pérdida importante **en la cantidad de vuelos internacionales a aeropuertos del interior del país** para el primer semestre de 2022 respecto de 2019 (sin contar BA) la caída es de **69%**.

**Doméstica:** si bien se ha recuperado la red de vuelos cubriendo 37 rutas de las 36 que operaban en 2019, la situación del doméstico es compleja:

- **Caída de la oferta:** en 2019 había 7 empresas operando el mercado cabotaje en ARG, hoy lo hacen 3 (**pérdida del 57%**).
- **Frecuencias:** Los vuelos presentan una **caída del 31%** respecto al 2019.
- **Tarifas:** las tarifas han aumentado como consecuencia de los altos costos operativos, pero también por la falta de oferta y competencia.

Argentina no figura en el ranking IATA de TOP 30 de países que recuperaron su operación doméstica de una forma más rápida (LATAM: Colombia 1er lugar del ranking, Brasil, Chile y Perú).

Tres aerolíneas internacionales que operaban en cabotaje abandonaron el país en los últimos 4 años: Norwegian, Latam, Avianca.

**Cierre de El Palomar:** figura emblemática de la destrucción de una política de estado que generaba empleo genuino y bajaba costos para los usuarios.

Se discontinuó el **Hub de Córdoba** que conectaba el Norte con el Sur sin pasar por la ciudad de Buenos Aires, reduciendo tiempo y costos para los pasajeros que viven en dichas provincias.

Pérdida de participación en mercados internacionales por mal manejo de la crisis sanitaria del Covid.

## **Política cambiaria**

### **> Distorsiones ocasionadas por tipo de cambio y complejidad de operación**

- El control de cambios (cepo) provoca la aparición de mercados paralelos con diversos tipos de precios y su consiguiente perjuicio sobre el comercio normal.
- Los turistas ingresan al país con divisas y las canjean en el mercado paralelo. Al alimentar el circuito informal de moneda extranjera, el BCRA es el principal perjudicado. Adicionalmente el pasajero internacional se ve obligado a manejarse con grandes cantidades de efectivo, poniendo en riesgo su seguridad.

- Imposibilidad de pagar facturas por servicios del exterior para grandes cadenas hoteleras y empresas multinacionales en comisiones por los paquetes turísticos o de convenciones. Por ese contexto las agencias del exterior dejan de armar propuestas con el destino argentino y las cadenas dejan de analizar proyectos en el país. Esto tiene un impacto directo en el trabajo y en el ingreso de divisas.
- Algunos hoteles que no son de cadenas internacionales operan conectando sus posnet con un terminal en el exterior, con el consiguiente riesgo de dicha operatoria por ser ilegal.

#### 4. Ejes para impulsar el turismo

##### A. CONECTIVIDAD:

- I. **Más vuelos internacionales** Bajar costos de operación: tasas, normas regulatorias y cambiarias, buscar el equilibrio en la carga de los vuelos.
- II. **Más compañías internacionales:** acciones cooperadas, políticas activas de seducción, facilitar servicios de tierra y costos locales.
- III. **Más vuelos domésticos:** nuevas compañías, Hub en Córdoba.
- IV. **Menores precios:** recuperar El Palomar, menores costos operativos.
- V. **Nuevos destinos:** Esquel, Parque Perito Moreno,

- VI. **Otros:** Política de cruceros, facilitación fronteriza para transporte terrestre, esquemas de fomento comercial en zonas de frontera, posibilidad de reintegro fluido del iva.

## **B. INFRAESTRUCTURA:**

- I. **Master Plan de inversión pública:** aeropuertos, rutas turísticas y escénicas, puerto de cruceros, experiencia del visitante, infraestructura turística en general, turismo fluvial.
- II. **Aliento a la inversión privada:** financiamiento, régimen de promoción de inversiones, banco de tierras fiscales, esquemas de fomento e incentivo, desregulaciones normativas y simplificación de procesos.
- III. **Master plan por regiones y corredores** – Similar a corredor ecoturístico del litoral, regímenes de incentivos para el fortalecimiento de los eslabones de la cadena de valor en cada caso.
- IV. **Desarrollo de esquemas de inversiones mixtos,** articulación con el sector de real estate, herramientas de financiamiento , esquemas de desgravación ante blanqueo de personal o incrementales.

## **C. PROMOCIÓN INTERNACIONAL:**

- I. **Marca País** Posicionamiento estratégico a través de investigación, focalizando en la conversión de turistas internacionales.

- II. **Segmentos:** Naturaleza, Congresos (MICE), Cruceros, Deportes, Pesca, Gastronomía & Vino, Birdwatching, Patrimonio cultural, gastronomía, centros de ski, locaciones para producciones.
- III. **Grandes Eventos:** Congresos Internacionales Moto GP, Golf, Tenis, Polo.
- IV. **PLAN COMUNICACIÓN:** Campaña Marca País, (Digital, Prensa, Ferias, incentivos).

#### D. DESARROLLO TURISMO DOMÉSTICO:

- I. **Plan de Oferta y Promoción coordinado con CFT,** por segmentos y productos, foco territorial.
- II. **Masterplan desarrollo regiones;** simil Iberá, vinculación con comunidades.
- III. **Calendario Anual:** fines de semana largo, eventos, fiestas nacionales.
- IV. **Capacitación RRHH:** articulación con universidades y sector privado.
- V. **Plan Nacional de Calidad**
- VI. **Innovación:** Marco de articulación con el sector privado y coordinación con nuevos players tecnológicos, normativa favorable y gestión con gobiernos locales.
- VII. **Turismo Social:** Reemplazar Embalse y Chapadmalal por un sistema dinámico.

#### E. TURISMO SUSTENTABLE DE CALIDAD EN PARQUES NACIONALES:

- I. Nuevos Clusters Sustentables de desarrollo turístico en conjunto con transporte y Parques Nacionales:
  - i) PN Perito Moreno
  - ii) PN Talampaya, San Guillermo, Famatina y Laguna Brava
  - iii) PN Impenetrable y Bañado de la Estrella
  - iv) PN Campos del Tuyú
  - v) PN Aconquija
  - vi) PN Los Alerces

#### A. **CONECTIVIDAD:**

Argentina, con 0.5 viajes realizados en promedio por habitante, es uno de los países latinoamericanos que menos pasajeros tiene. Por citar algunos casos, Chile tiene más del doble, Perú y Colombia un 40% más de viajes por habitante. Sólo Bolivia y Brasil están en niveles similares a los nuestros. Para dar idea de la magnitud del potencial de crecimiento, en USA o Europa el número de viajes per cápita es de 2.7.

En un país tan extenso como Argentina, que tiene de punta a punta una distancia similar a la que hay de Lisboa a Moscú, existen numerosos desafíos para incrementar la cantidad de viajes y frecuencias del mercado aerocomercial. En primer lugar, necesitamos tener un plan a corto y mediano plazo para atraer compañías aéreas. Como ya describimos en el diagnóstico, operar en el país es extremadamente complejo y caro. Sin entrar en el detalle de los organismos técnicos (ANAC, ORSNA, AENA) mencionaremos algunas de las

dificultades o asimetrías respecto a otros países de la región que se desprenden del último informe de ALTA (Asociación latinoamericana de líneas aéreas) de 2022.

Desde el área de Turismo, fundamentalmente INPROTUR, el compromiso es acompañar estas políticas que debe llevar adelante el área de Transporte con **acciones comerciales y de promoción** conjuntas con las compañías aéreas (acciones cooperadas) que permitan promocionar el país en los países y ciudades que conectan las aerolíneas y promover nuevas rutas para los visitantes internacionales.

### **Impuestos:**

Según ALTA Argentina es el país menos competitivo en materia de impuestos sobre el boleto de avión, con un impacto estimado del 112% sobre su precio final, contemplando el impuesto fiscal (AFIP), 45%; impuesto de inclusión y solidaridad (PAÍS), 30%; impuesto al turismo (Dirección Nacional de Turismo), 7% y el impuesto de retención al ingreso, 5%. Vale la pena aclarar que el AFIP y el PAÍS aplica solo para boletos comprados en Argentina y pagados en pesos.

A esto se suma el llamado “dólar Qatar”, vigente desde septiembre de 2022, que es un tipo de cambio que aumenta 25% su tasa y aplica para la compra de boletos en dólares.

También se sancionó una nueva tasa que pagarán los pasajeros para financiar a la Policía de Seguridad Aeroportuaria, con un valor de aproximadamente 250 pesos por boleto, que corresponde aproximadamente a US\$ 1.6 (tasa de cambio mayorista de finales de octubre



de 2022) cuando en la actualidad ya se cobra una tarifa de 8 dólares por servicios de seguridad.

Existe una brecha gigantesca entre el país menos competitivo, Argentina, y el segundo menos competitivo, Perú, que tiene un porcentaje de tributación del 18% sobre precio de boleto aéreo.

### **Tasas aeroportuarias:**

La Organización Mundial de Turismo (OMT) señala que los aeropuertos latinoamericanos son los que tienen las tasas aeroportuarias más altas del mundo. La tasa promedio más alta de los países del continente es la Argentina, alcanzando los 56.9 USD seguido por Haití y México en 48 USD. Esto compara con los 25 USD que cobra Chile, 20 de República Dominicana o los 11 USD que cobra en promedio Brasil.

### **Servicio de Sobrevuelo:**

El servicio de sobrevuelo se refiere al seguimiento y soporte en comunicaciones que el Control de Tráfico Aéreo presta a las aeronaves. Argentina (965 usd) y Brasil (744 usd) son los países donde el servicio de sobrevuelo es el más costoso, caso contrario a Chile (114 usd), que es el más competitivo

Como señalamos anteriormente esta complejidad impositiva, sumada a las dificultades operativas del Handling en las terminales, de complejidad por la operación cambiaria, y en

muchos casos de conflictos sindicales, hizo que tres aerolíneas abandonaran operaciones de cabotaje en el país en los últimos años: Norwegian, Latam y Avianca.

Adicionalmente la competencia desigual con **Aerolíneas Argentinas** financiada con recursos ilimitados desde el gobierno nacional hace poco atractiva la operación de cabotaje, arrojando como resultado que haya pocos aviones para operar y los pasajes internos sean muy caros, en un país que por su extensión necesita estar muy conectado.

Para el sector turístico, resolver la complejidad de la conectividad es el primer paso para un desarrollo del sector en cada rincón del país. Es clave tener la mayor cantidad de opciones a los menores precios posibles y con una calidad asegurada. Es inviable y arcaico pensar en turistas trasladándose más de 20 horas en micro por las rutas nacionales. El trabajo conjunto con quien lleve adelante la política de Transporte y económicas es clave para poder generar las condiciones adecuadas para el crecimiento. Desde Turismo acompañaremos el desembarco de nuevas compañías y nuevos aviones facilitando las condiciones para la comercialización.

## **B. INFRAESTRUCTURA:**

- I. **Master Plan de inversión pública:** aeropuertos, rutas turísticas y escénicas, puerto de cruceros, experiencia del visitante, infraestructura turística en general, turismo fluvial.

- II. **Aliento a la inversión privada:** financiamiento, régimen de promoción de inversiones, desgravaciones impositivas y devolución de montos invertidos, banco de tierras fiscales, esquemas de fomento e incentivo, desregulaciones normativas y simplificación de procesos.
- III. **Master plan por regiones y corredores** – Similar a corredor eco turístico del litoral, regímenes de incentivos para el fortalecimiento de los eslabones de la cadena de valor en cada caso.
- IV. **Desarrollo de esquemas de inversiones mixtos**, articulación con el sector de real estate, herramientas de financiamiento , esquemas de desgravación ante blanqueo de personal o incrementales.

### **C. PROMOCIÓN INTERNACIONAL:**

**El Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR)**, es un ente público-privado creado en el marco de la Ley Nacional de Turismo N° 25.997, con la finalidad de constituirse en el organismo responsable de la promoción turística internacional de la Argentina y posicionar al país como destino atractivo en los principales mercados emisores.

La Ley Nacional de Turismo, creó a su vez el **Fondo Nacional de Turismo**, financiado por el "producto del cinco por ciento (5%) del precio de los pasajes aéreos y marítimos al exterior; y los fluviales al exterior (...) vendidos o emitidos en el país y los vendidos o emitidos en el exterior para residentes argentinos en viajes que se inicien en el territorio nacional" (Artículo 24, inc. b). Posteriormente, la Ley de Presupuesto Nacional N° 27.341 para el ejercicio 2017 elevó al 7% aquel impuesto, con carácter permanente (sustitución del inciso

b del citado Artículo 24). Esta tasa, conocida como DNT, es habitual en la mayoría de los países del mundo y se utiliza para financiar el posicionamiento internacional del país como destino turístico, y sus recursos son intangibles.

Como la totalidad de los recursos proviene del mencionado Fondo Nacional de Turismo la recaudación puede incrementarse o decrecer conforme las dos variables que impactan sobre el recurso: a) la variación del tipo de cambio entre lo presupuestado y el momento efectivo de la percepción; y b) la cantidad de pasajes al exterior que se emitan en el año presupuestario.

El Instituto utiliza dichos fondos para diseñar y ejecutar planes, programas y acciones en materia de promoción y posicionamiento turístico a nivel internacional; Para esto debe analizar los mercados emisores y sus tendencias para que los potenciales viajeros del mundo elijan vacacionar en Argentina.

Con esta premisa de trabajo, el primer enfoque del Instituto debe estar concentrado en investigar los principales mercados potenciales para definir el mejor posicionamiento de Argentina en el mundo.

## **I. MARCA PAÍS**

Alentar la integración con distintas áreas de gobierno.

Posicionamiento estratégico a través de investigación.

Posicionar Argentina como principal destino y marca turística de la región

Posicionar Argentina como destino único de naturaleza y cultura.

- II. **Segmentos:** Naturaleza, MICE, Cruceros, Deportes, Pesca, Gastronomía & Vino, Birdwatching, Patrimonio cultural, gastronomía.
  
- III. **Grandes Eventos:** Congresos Internacionales Moto GP, Golf, Tenis, Polo.
  
- IV. **PLAN COMUNICACIÓN:** Campaña Marca País, Digital, Prensa, Ferias)

#### **D. DESARROLLO TURISMO DOMÉSTICO:**

- Incentivar el desarrollo de nuevos destinos.
- Acompañar el desarrollo sustentable de comunidades locales.
- Desarrollo turístico de los Parques Nacionales preservando el medio ambiente y promoviendo experiencias inmersivas en la naturaleza.
- Desarrollo territorial por productos turísticos
- Plan federal de infraestructura turística en los destinos (señalización, centros de informe, museos de sitio, accesos)
- Capacitar a la cadena de valor receptiva Internacional en oferta de nuevos destinos y experiencias
- Promover calidad y profesionalismo en DMC y operadores turísticos.
- Apoyar y brindar formalidad el trabajo de los guías de turismo y trabajadores del sector.
- Promover carreras universitarias locales relacionadas al turismo sustentable.

## **E. TURISMO SUSTENTABLE DE CALIDAD EN PARQUES NACIONALES**

DESARROLLAR LA INFRAESTRUCTURA ASOCIADA AL TURISMO EN LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS TANTO NACIONALES COMO PROVINCIALES PARA POTENCIAR LA GENERACIÓN DE EMPLEO.

**Los Parques Nacionales y provinciales representan para el turismo lo mismo que Vaca muerta para la energía:** 20 millones de hectáreas entre Parques Nacionales, provinciales y reservas naturales que hoy se encuentran muchas veces inaccesibles para los visitantes. El ecoturismo promueve la conservación local y el desarrollo comunitario y las áreas naturales protegidas son el lugar anhelado por un gran universo de viajeros.

Con un adecuado Master Plan en destinos seleccionados se puede lograr un desarrollo turístico que apoye la conservación de la biodiversidad y el bienestar de las comunidades que las rodean.

Debemos hacer mucho foco en la vinculación con las comunidades cercanas, establecer programas de formaciones, empleo y emprendedurismo con cada comunidad y corredor desarrollando toda la cadena de valor y asegurar las inversiones públicas en área de parques, accesibilidad y también facilitación para un marco de inversión privada que refuerce el servicio en áreas protegidas

### **Objetivos específicos:**

- Potenciar el turismo en las áreas naturales protegidas como un instrumento para el desarrollo local y la generación de empleo
- Diseñar circuitos naturales con eje en las áreas naturales protegidas (AMBIENTE/PARQUES), a partir de la creación de un producto turístico en esos escenarios -capacitación, fomento, promoción- (TURISMO) y la infraestructura de acceso directo y simplificado (TRANSPORTE) en estrecha articulación con el sector privado.
- Coordinar con otras Jurisdicciones y Entes de la Administración Pública Nacional con competencia en la materia, la planificación sostenible del espacio turístico nacional garantizando el uso óptimo de los recursos ambientales, ayudando a conservar el patrimonio natural y la biodiversidad, garantizando el respeto a la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas.
- Impulsar operaciones económicas que brinden oportunidades de empleo y generación de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas.

# 27- Ciencia, tecnología e innovación

## Introducción

El anhelo de adquirir la capacidad de tomar decisiones propias y de crecer económica y socialmente con equidad se sustenta en el conocimiento y en su aplicación. Una importante y reconocida contribución a la mejora de la calidad de vida de las personas y a la generación de empleo calificado proviene de la ciencia, la tecnología y la innovación.

El conocimiento es el componente esencial para el desarrollo de un país moderno y competitivo en el siglo XXI. En Argentina existen personas e instituciones que poseen conocimiento de alto nivel científico y tecnológico y existen todos los elementos para crearlo, aprovecharlo y multiplicarlo. Argentina cuenta, además, con una riqueza humana y natural que, junto con el conocimiento, son una extraordinaria plataforma para que los argentinos revirtamos la decadencia que nos llevó a tener la mitad de los compatriotas viviendo en condiciones de pobreza y a generar cada vez menos trabajo genuino, menos empresas, y a disminuir nuestra relevancia en el comercio internacional.

Hacen falta más ciencia, tecnología e innovación para hacer frente a los desafíos del desarrollo sustentable, a los problemas ligados al cambio climático y el cuidado del ambiente, a la necesidad de generar nuevas fuentes de energía, a la obligación de mejorar la productividad en todas las áreas económicas y en todo el territorio nacional, para hacer frente a los desafíos productivos, éticos y morales en relación al avance de la biotecnología y la inteligencia artificial, para que el país crezca de manera sostenida, para que las distintas modalidades de trabajo puedan desarrollar mejor sus actividades y aprovechar sus mejoras.



Desde una política de desarrollo, el papel estratégico del conocimiento tiene una doble perspectiva. Por una parte, se trata de definir cómo las diferentes instancias estatales pueden y deben contribuir a crear y fortalecer capacidades de producción y difusión de conocimientos de la mayor calidad y relevancia. En otras palabras, hay que llevar adelante políticas para el conocimiento.

Por otro lado, resulta imprescindible aprovechar sistemáticamente el conocimiento disponible para sostener los procesos de transformación social, productiva, ambiental y cultural. En esta segunda perspectiva, necesitamos conocimiento para el desarrollo.

### **Orientación de la política**

La política de ciencia, tecnología e innovación del próximo gobierno deberá descansar sobre los siguientes pilares:

- a. La política de ciencia, tecnología e innovación del próximo gobierno deberá ser parte de un esfuerzo general por superar el agotamiento de un modelo económico, social, político y cultural que predominó en la Argentina durante las últimas dos décadas.
- b. Esa política va a estar fuertemente condicionada por los compromisos incumplidos del gobierno del Frente de Todos en materia presupuestaria y las restricciones económicas de corto plazo.

## **Lineamientos de la política**

### **1. El establecimiento de prioridades nacionales: crisis climática y biodiversidad, transición energética hacia una descarbonización de la economía y adaptación al cambio climático , bioeconomía, tecnologías avanzadas**

El establecimiento de prioridades nacionales que orienten el desarrollo científico y tecnológico no es novedosa; forma parte de la política científica desde sus orígenes.

Tampoco es novedosa la idea de que esas prioridades deben estar inscritas en programas de desarrollo más amplios, que aborden los principales problemas del país, con una perspectiva de largo plazo y con una mirada en los desafíos globales contemporáneos. Nuestra propuesta enfatiza la necesidad de que el país cuente con algunas prioridades claras que cumplan con esos criterios. Las prioridades tienen que ser pocas, claras y potentes, y movilizar recursos humanos, financieros y organizativos, públicos, privados y de organizaciones de la sociedad civil, nacionales, internacionales, provinciales y de las ciudades. Las prioridades deben sustentarse sobre una identificación de capacidades disponibles en el sistema de ciencia y tecnología nacional y de vacancias importantes que requieran ser cubiertas.

La definición precisa de objetivos y contenidos de las prioridades requiere un trabajo de análisis y de puesta en común con diferentes actores. No obstante, proponemos tres prioridades generales que, en nuestra perspectiva, deberían orientar los mayores esfuerzos en ciencia y tecnología: transición energética y clima, bioeconomía y tecnologías avanzadas. En las tres se sintetizan desafíos y oportunidades para el país, que son recogidos en nuestra propuesta política general. En cada una de ellas el país cuenta con

capacidades científicas y tecnológicas importantes, que pueden constituir masas críticas de recursos humanos y organizativos en un plazo razonable. Todas ellas se vinculan con problemas y desafíos globales, cuyo abordaje es imperioso.

A modo indicativo, en materia de transición energética y clima, es preciso fortalecer nuestra intervención en todos los sectores y modalidades de uso de la energía, y en la movilidad y la edificación sustentables, contribuyendo de manera decidida al cumplimiento de los objetivos de neutralidad de emisiones establecidos en el Acuerdo de París. Sobre la bioeconomía, las orientaciones propuestas en el documento *Bioeconomía como Estrategia para el Desarrollo Argentino*<sup>118</sup>, elaborado durante el gobierno de Cambiemos conservan plena vigencia. En ese documento se identifican objetivos de desarrollo productivo, científico-tecnológico, ambientales y sociales para las diferentes ramas de la bioeconomía. La prioridad de tecnologías avanzadas comprende una diversidad de temáticas: computación avanzada y *big data*, tecnologías digitales clave y emergentes, internet de próxima generación, tecnologías de fabricación, materiales avanzados, industrias limpias, ciencia y tecnologías espaciales.

## **2. La consideración de la política de innovación como una política transversal**

Hoy en día, ciencia, tecnología e innovación se hallan indisolublemente unidas y en permanente retroalimentación. La idea de la centralidad de la innovación es un lugar común. Menos común en la Argentina es la consideración de que la política de innovación debe ser transversal y sistémica. La innovación es un fenómeno económico, que tiene como actores centrales a las empresas, como participantes decisivos a los organismos de

---

<sup>118</sup> <https://fibamdp.files.wordpress.com/2020/06/la-bioeconomicc81a-como-estrategia-para-el-desarrollo-argentino.pdf>

investigación, en el marco de políticas públicas que combinan la estabilidad macroeconómica con incentivos selectivos y con un marco de referencia internacional.

Argentina necesita un cambio profundo en su organización económica, que permita al país salir de un largo ciclo de estancamiento. La apuesta por la innovación no puede ser tímida: la necesaria estabilización de la economía se quedará corta si no se despliega en simultáneo una agenda que ponga en primer plano el aumento de la productividad y de la competitividad de nuestra economía. Y para eso hace falta mucha innovación, de todo tipo y en todos los sectores.

Es importante señalar que, si bien las decisiones que se adopten en el área económica son determinantes, no son las únicas que hay que considerar. Sin duda, en un contexto de alta inflación, tipo de cambio errático, incertidumbre jurídica y discrecionalidad administrativa es muy difícil que las empresas tomen decisiones de innovar que, por lo general, son de mediano y largo plazo. Asimismo, si los incentivos fiscales no jerarquizan el componente de innovación en las decisiones de promoción industrial, tampoco puede esperarse que las empresas muestren una alta propensión a innovar. Pero, además, la innovación depende de muchos otros factores, a menudo dejados de lado, que contribuyen a la creación de un ambiente favorable: la calidad general del sistema educativo en todos sus niveles, la profesionalidad en la gestión pública y privada, la estrategia de relaciones internacionales del país, la calidad de la administración de justicia, la previsibilidad económica, etc.

### **3. Claridad en la misión y las funciones de los organismos científicos y tecnológicos públicos**

La mayor parte de los organismos científicos y tecnológicos públicos requieren una revisión profunda de su misión, sus funciones y sus modelos de organización. La mayor parte de los organismos fueron creados en la segunda mitad de la década de 1950, en el marco de una visión desarrollista que les otorgaba sentido y funcionalidad. A lo largo del tiempo fueron alejándose de sus mandatos originales con procesos de crecimiento con una fuerte impronta burocrática, en el marco de gestiones ministeriales que por lo general no les fijaron claros objetivos y metas. Por otro lado, sus métodos y procedimientos administrativos suelen ser incompatibles, lo que dificulta la interacción dinámica entre diferentes centros y la coordinación de acciones interinstitucionales.

El punto de partida de esta revisión no está en los propios organismos: son los ministerios de los que dependen -y, en última instancia, el gobierno en su conjunto- los que tienen que definir qué objetivos quieren que los organismos alcancen y cómo esos objetivos se enlazan con las prioridades de gobierno. ¿Cuál es el papel de la CNEA en la política de transición energética que va a llevar adelante nuestro futuro gobierno? ¿Qué función tiene que cumplir el SEGEMAR en la expansión de la minería que requiere el país? ¿Cómo se espera que el INTA contribuya de manera más eficaz al despliegue del potencial bioeconómico del país? Una vez contestadas estas preguntas, los organismos deben tener planes estratégicos precisos y realistas, flexibilidad en la ejecución y seguimiento y evaluación de los resultados de los planes.

#### **4. Simplificación administrativa**

La simplificación administrativa fue una prioridad en el gobierno de Cambiemos y lo será en nuestro próximo gobierno. En el campo de la política y la gestión de la ciencia y la tecnología trabajaremos para reducir sustancialmente los requisitos burocráticos: menos formularios, más cortos, procesos de asignación, de gestión y de rendición de subsidios más ágiles. Frente a nuevas convocatorias revisaremos los instrumentos y verificaremos que los sistemas pueden sostener el flujo de demandas para que no se generen trabas. Los procesos de importación y pago al exterior serán simplificados, tal y como se logró en la administración anterior. Al inicio de esta gestión el gobierno actual decidió dar marcha atrás con buena parte de esta simplificación para importar.

Como en otros temas, para que los procesos sean más simples y ágiles hace falta un contexto de estabilidad general: los que están tratando de comprar equipos e insumos en el exterior -también en el país- no encuentran proveedores que coticen ni están en condiciones de asegurar que van a tener los dólares o los pesos para pagar en los plazos acordados. La combinación de inestabilidad de precios, carencia de dólares y procedimientos rígidos y engorrosos es el infierno cotidiano de los investigadores y es un problema prioritario a resolver en el marco de la estabilización económica.

#### **5. La mejora de la formación en matemática y ciencias en la educación básica**

El discurso triunfalista sobre la importancia de la ciencia y sobre el papel de la investigación en la Argentina es desmentido con crudeza por las tendencias del sistema educativo en las últimas décadas. Si miramos los resultados de las pruebas estandarizadas, los rendimientos de nuestros estudiantes en ciencias y en matemáticas

son muy pobres. Un panorama similar encontramos en las vocaciones docentes en ciencias: los profesorados en ciencias tienen cada vez menos estudiantes y menos graduados y los cargos en las escuelas secundarias son cubiertos cada vez más por técnicos sin formación básica y docente en ciencias. Este empobrecimiento general de la formación en ciencias y en matemáticas afecta de manera directa sobre las necesidades crecientes de personas que dominen esos campos y pone un techo a la matrícula de las ingenierías y las carreras científicas, y está en la base de muchos fracasos en los primeros años de carreras profesionales de base científica.

Este problema no es nuevo y en diferentes momentos se produjeron informes y propuestas. Para abordarlo con perspectivas de éxito debe tener visibilidad y potencia. Para la política científica la mejora de la formación en matemática y ciencias en la educación básica tiene que ser encarada como un asunto de la máxima importancia, en relación estrecha con las autoridades educativas. Los programas de becas tienen que incluir en primer término a los aspirantes a profesores en ciencias y en matemáticas.

## **6. Personal y recursos para que el personal produzca**

El sistema científico argentino tiene déficits de producción y de productividad; basta con mirar la cantidad e impacto de artículos publicados por investigadores argentinos y su relación con la cantidad de investigadores para apreciar que estamos muy por debajo de países centrales, pero también de Brasil y México, y seguidos muy de cerca o superados por Chile y Colombia. Entre las razones que se pueden aducir para explicar esta tendencia destaca la combinación entre aumento sostenido de la cantidad de investigadores y de

estancamiento del presupuesto destinado a asegurar las condiciones para que esos investigadores produzcan.

La reciente evolución de los programas de equipamiento e infraestructura muestra los límites de esta política. Los datos más recientes -fines de mayo de 2023- muestran una lógica de ajuste del presupuesto CyT basada en el mantenimiento del gasto en salarios y la disminución del presupuesto efectivamente destinado a gastos de funcionamiento, transferencias y gastos de capital. El cuadro siguiente muestra los niveles de ejecución de los principales programas de inversiones en infraestructura y equipos -datos al 15 de mayo- (en millones de pesos)

| <b>Línea</b>                             | <b>Presupuesto Vigente</b> | <b>Devengado</b> | <b>Pagado</b> | <b>Devengado/ presupuesto vigente (%)</b> | <b>Pagado/ presupuesto vigente (%)</b> |
|--|----------------------------|------------------|---------------|---|--|
| Programa de federalización de la ciencia | 49307,9                    | 8006,4           | 485,7         | 15,6                                      | 1                                      |
| Misiones Sabiamar (CONAE)                | 3332                       | 524,8            | 244,4         | 15,7                                      | 7,3                                    |
| 51 - Construcción de Reactor RA-10       | 9914                       | 3023,8           | 1126,3        | 30,5                                      | 11,3                                   |



|   |         |        |        |      |     |
|---|---------|--------|--------|------|-----|
| 51 - Construcción de Reactor de Baja Potencia CAREM - Fase II                   | 18778,6 | 2930,6 | 1282,1 | 15,6 | 6,8 |
| 16 - Fortalecimiento de la Ciencia y la Técnica en Universidades <sup>119</sup> | 8.098,5 | 399,5  | 148    | 4,9  | 1,8 |

Es preciso encontrar un equilibrio entre gasto en personal, en funcionamiento y en capital. De lo contrario, el escenario futuro será de cada vez menos productividad, aislamiento internacional y conversión de la profesión científica en una profesión puramente burocrática.

### **7. La investigación argentina es cada vez menos competitiva.**

Pese a que la Argentina cuenta con una larga tradición en investigación y ciencia, y supuestamente con políticas de estado científicas en los últimos veinte años, se observa en ese lapso una caída del país en los rankings de ciencia, tecnología e innovación. Esta tendencia decreciente es dramática sobre todo si se compara con países de la región, que

---

<sup>119</sup> En la reunión pasada de la Comisión de CyT con el ministro Filmus, la diputada Tavella solicitó el desembolso de la segunda parte del presupuesto de la función CyT de las UUNN -alrededor de 1000 millones de pesos-. Hasta la semana pasada ese desembolso no se había realizado.

avanzan más rápidamente. En efecto, tanto la productividad de los investigadores (medida en número de *papers* o patentes por investigador) como los indicadores de innovación son preocupantes, y vienen disminuyendo, pese a que se han realizado esfuerzos por incrementar la planta de investigadores y llevarla a 3 por cada 1000 integrantes de la población económicamente activa.

Entre los factores que contribuyen a esta falta de competitividad podemos incluir:

- Falta de recursos humanos calificados al más alto nivel (doctorado).
- Falta de investigadoras/as con dedicación exclusiva.
- Existencia de áreas de conocimiento muy concentradas y otras de vacancia
- Fragmentación del financiamiento y escasez de fondos
- Falta de infraestructura, internacionalización, innovación.
- Falta de fondos de promoción (aumento de dedicaciones, fortalecimiento integral a posgrados)
- Desconocimiento del capital científico disponible en las Instituciones.
- Falta de políticas y mecanismos para transformar los conocimientos científicos en tecnología
- Falta de políticas y mecanismos para la incorporación de conocimiento por parte del sector productivo

Índices como el porcentaje de PBI destinado a I+D, el número de patentes o de investigadores en relación a la población económicamente activa o la contribución del sector privado a la inversión total en I+D, revelan un atraso considerable respecto a la media del mundo desarrollado. Por ejemplo, el gasto en I+D en relación a las ventas, que es particularmente relevante porque mide la intensidad de conocimiento propio agregado que

se emplea en el sector privado es en Argentina unas 10 veces menor que en los países de la OECD.

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 que el crecimiento esté más focalizado en el fortalecimiento del sistema productivo.

## **8. Diseño institucional de la Agencia**

Al comienzo del actual gobierno se promulgó un decreto de necesidad y urgencia modificando el estatuto legal de la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica y cambiándole el nombre. Este cambio de estatuto tenía una justificación técnica débil.

En realidad, se trataba de convertir a la Agencia en un polo alternativo al MINCYT. Desde nuestra perspectiva, nosotros entendemos que ese cambio desnaturaliza la misión y funciones de la Agencia, que debería ser un organismo de promoción que cumple las prioridades del ministerio y no un organismo de fijación de políticas. Proponemos dos cambios principales. El primero es volver a la misión y funciones de la Agencia como un organismo técnico de promoción que asigna recursos de acuerdo con prioridades fijadas por el ministerio, evaluando los proyectos de manera transparente, y controlando su ejecución. Asimismo, proponemos que la Agencia gestione proyectos con fondos de otros ministerios y organismos. Es un organismo eficiente, que puede prestar servicios a otros ministerios, garantizando procesos de evaluación y control de ejecución rigurosos y transparentes.

## **9. Recursos humanos para el sistema nacional de innovación**

El modelo de formación de personal altamente calificado argentino tiene problemas serios que requieren cambios. El primer problema es la baja internacionalización de la formación de investigadores. El sistema de apoyo a la formación de investigadores del CONICET descansa hoy casi exclusivamente sobre becas nacionales. Los principales países de la región -y muchos en el mundo- consideran que una etapa de formación en el exterior de los investigadores es necesaria si se quiere tener un sistema de alta calidad; no es el caso de Argentina. Un porcentaje muy significativo de los investigadores hicieron su carrera de grado, su doctorado, su posdoctorado y su ingreso a carrera en la misma institución.

Asimismo, a diferencia de lo que hacen otros países de la región como Brasil o México, el sistema de acreditación de doctorados administrado por la CONEAU es laxo, sin evaluaciones rigurosas de calidad y de rendimiento de los programas de doctorado que pueden ser destinatarios de becas. Proponemos crear un sistema de acreditación de programas de doctorado de calidad, al modo de la Coordinación de la formación del personal de nivel superior (CAPES) brasileña o el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) mexicano.

En los últimos veinte años, la política de desarrollo de recursos humanos para ciencia y tecnología estuvo centrada en el programa de becas y la Carrera de Investigador de CONICET (CIC).

Aunque la estructura del programa de becas es independiente de la CIC y no existe un compromiso explícito de CONICET para incorporar en la carrera a los becarios que completan un doctorado, estos mantienen firmes expectativas de continuar su carrera

científica como investigadores de CONICET y no contemplan la posibilidad de desarrollar sus carreras en otros organismos de CyT, en universidades o en empresas.

La incorporación de centenares de investigadores a la CIC (una tasa media de 10% anual entre 2008 y 2015, con un máximo de 943 nuevos investigadores en 2015) ha resultado insostenible. Ni el CONICET puede incorporar un número indeterminado y creciente de investigadores sin una política clara de ingresos, ni el país puede desaprovechar la formación de expertos de altísimo nivel sin promover su incorporación a empresas, otros organismos científicos, a universidades y a oficinas claves del Estado. La política de incorporación masiva de investigadores de las últimas décadas ha convertido al CONICET en un mero pagador de sueldos, imposibilitado de generar verdaderas políticas de cambio.

Por otra parte, en las Universidades Nacionales, el personal docente-investigador con dedicación exclusiva apenas roza el 12%. Además, los Organismos Nacionales de Ciencia y Tecnología (OCTs, tales como CNEA, INTI, INTA, INA, SEGEMAR, etc) no han incorporado investigadores de planta con financiación propia en las últimas décadas, lo que resulta en un envejecimiento de su capital humano. Estos aspectos han hecho que dichas instituciones no puedan programar la renovación de sus políticas de desarrollo estratégico. Recién en 2022-2023 se han abierto posiciones para las OCTs.

Sería deseable generar nuevas políticas integrales que no tengan como centro exclusivo el CONICET, y sostener y profundizar la política de establecer prioridades institucionales, temáticas y regionales, tanto para la incorporación de personal como para las becas y el desarrollo de la infraestructura física (equipamiento e instalaciones).

## **10. Presupuesto realista**

La ley 27614 estableció una secuencia de financiamiento del sistema público de ciencia y tecnología que carece de realismo y factibilidad. Tan obvio es esto que no se cumplió en los dos primeros años de su aplicación y en el tercer año se va a incumplir de manera catastrófica: la ejecución efectiva del presupuesto de ciencia y tecnología a fines de mayo de 2023 es un 35% menor a la ejecución teórica. Esto implica que el presupuesto ejecutado en 2023 medido como proporción del PBI va a ser similar a la del 2019 -salvo que el PBI se derrumbe aún más-.

El modo predominante de pensar el presupuesto público para CyT es, a nuestro juicio, conceptualmente errado. La ley busca que el presupuesto de la función de CyT represente una proporción creciente del PBI. Esto supone que el problema principal está en el numerador y no en el denominador. Nuestra perspectiva es distinta. Los mejores años para el financiamiento público de la ciencia y la tecnología fueron entre 2004 y 2008. Básicamente porque fueron años de crecimiento del PBI, no de crecimiento de la participación relativa del presupuesto de CyT. Sin descartar el uso del indicador de la participación en el PBI, lo fundamental para la mejora del presupuesto es salir del estancamiento de los últimos doce años. La financiación de la ciencia declina con el empobrecimiento del país.

Nuestro objetivo tiene que descansar sobre un aumento sostenido de la inversión, medido en valores constantes, y no principalmente en la participación en el PBI. El indicador más adecuado para medir este desempeño -y el que menos se mueve- es el gasto en I+D en dólares de paridad de poder de compra. Este indicador oscila en los últimos diez años en alrededor de 5.000 millones de dólares. Nuestro objetivo es que hacia 2027 ese gasto haya

aumentado un 20%, con un gasto en I+D medidos en dólares en paridad de poder de compra de alrededor de 6.000 millones de dólares.

La inversión que hay que considerar es la pública y la privada. Pensar en un sector público expansivo y un sector privado estancado -el programa efectivo del actual gobierno- carece de sentido en general y más aún en un contexto fiscal apremiante. El estímulo a la inversión privada es imprescindible y en él deben converger la estabilidad macroeconómica, reglas de competencia e incentivos selectivos y bien diseñados.

La calidad de las mediciones sobre el gasto en I+D tienen que ser lo más precisas posible. Desde nuestra perspectiva es preciso analizar en profundidad algunas de las mediciones recientes, en particular las referidas al gasto en I+D financiado por fuentes internacionales. Es un rubro que comprende sobre todo los contratos para realizar ensayos clínicos financiados por compañías farmacéuticas transnacionales. El porcentaje del gasto en I+D financiado bajo esta modalidad pasó del 3.5% al 18% entre 2014 y 2021. Esto sin duda refleja la importancia de la actividad, pero puede estar mostrando un fenómeno de coyuntura asociado con el COVID 19. Este crecimiento del financiamiento de ensayos clínicos compensa una caída significativa del gasto privado y del público en los últimos años.

### **11. Financiamiento basal e instituciones de soporte**

El problema del financiamiento de la I+D no se limita a la dotación de cargos y de subsidios. Es preciso mejorar el financiamiento institucional o basal, tanto en materia de infraestructura como de gastos de funcionamiento. Un punto crítico -compartido con el

conjunto del sector público- es la inexistencia de presupuesto regular y estable para atender los gastos de mantenimiento de infraestructura y equipos.

Otro aspecto sobre el que es preciso que la política científica incida es en lo que podemos llamar instituciones de soporte, que no son necesariamente instituciones dedicadas a la investigación pero que son imprescindibles para que los investigadores puedan llevar adelante sus actividades. Los investigadores sociales necesitan un sistema estadístico con información de muy buena cobertura, confiable y accesible. Los interesados en el clima requieren información meteorológica de calidad. Los historiadores necesitan buenos archivos y bibliotecas.

Más allá del necesario financiamiento por proyectos, nuestra política de ciencia y tecnología pondrá en primer plano el financiamiento basal de las instituciones de investigación y el mejoramiento de las instituciones de soporte.

## **Líneas de acción**

### **1. Líneas estratégicas:**

Las prioridades de nuestra estrategia de desarrollo, inscriptas en desafíos de la transición energética y del clima, bioeconomía, tecnologías avanzadas, incluirán las siguientes líneas de acción:

- Fortalecer, racionalizar y articular las instituciones de ciencia y tecnología, definiendo su misión y planificando su desarrollo.
- Federalizar la asignación y ejecución de fondos en base a prioridades regionales.



- Fomentar la investigación en las universidades y su articulación con el entramado productivo.
- Mejorar el desarrollo del capital humano en ciencia y tecnología para retener y atraer talentos. Promover mejoras salariales y beneficios, facilitar la gestión y mejorar la infraestructura, equipamiento y acceso a información.
- Mejorar la educación científica en escuelas, promover la formación de recursos humanos de máximo nivel en menor tiempo.
- Involucrar al sector privado en el desarrollo y financiación de CTI, facilitarles su relación con el sistema de CTI.
- Promover el intercambio más ágil entre empresa y sector público para consolidar el ecosistema de innovación.
- Modernizar la gestión de propiedad intelectual.

## **2. Fortalecimiento, gobernanza y articulación de las instituciones.**

Las instituciones de CyT tienen que ser redefinidas de acuerdo a las grandes necesidades para el desarrollo del país.

Deben tener un trabajo a la vez principal en dotar de conocimiento y asistencia en los campos de incumbencia (INTA en el agroindustrial, INTI en el industrial, SEGEMAR en minería, INIDEP en la pesca, etc) como así también de articulación, asistencia y complementariedad con los otros organismos de CyT, incluídas las universidades.

Algo indispensable es que trabajen más cercanamente con el sector productivo, por ejemplo abriendo sus instalaciones a las empresas para hacer pruebas y ensayos, etc. Esto se puede hacer perfectamente en el marco de los Sistemas Nacionales de Datos y

Equipos. Las regulaciones (introducidas en la gestión 2015-2019) lo hacen posible y es necesario que se lleven adelante iniciativas para que las empresas avancen en esta relación.

Se debe alentar a las provincias para que generen masa crítica de científicos y tecnólogos, a través de acciones mediadas por las instituciones provinciales (ministerios/secretarías, agencias gubernamentales, universidades e institutos educativos provinciales), en base a la resolución de problemas locales que puedan ser proyectados a impacto global.

### **3. Misión Institucional de los organismos científico tecnológicos**

Se debe clarificar la misión institucional de los organismos científico tecnológicos (OCT) y asignar el presupuesto de dichas instituciones en función de objetivos claros y una gestión eficaz. Por otro lado, es necesario incluir criterios de excelencia en el otorgamiento de prioridades, financiamiento de proyectos e ingreso de personal.

### **4. Fortalecimiento de CyT en las universidades, apuntando a Universidades de Investigación**

Por su extensión, capilaridad y por su capacidad de formación, el sistema universitario es uno de los pilares del sistema científico argentino. También es un sistema que tiene su complejidad, por la heterogeneidad de las instituciones que lo conforman y porque la CTI son algunas de sus misiones, y no todas.

El sistema universitario tiene que ser fortalecido en sus aspectos científico tecnológicos, e impulsado a mejorar aquellos aspectos que son indispensables para el desarrollo

argentino, como su relación con el sector privado, su capacidad para crear empresas de base tecnológica, para crear productos y procesos que deriven en patentes, para comercializar aquello que produce a partir de sus actividades de conocimiento.

Es necesario aumentar el plantel de docentes investigadores de tiempo completo a través de un programa concursable según programas de desarrollo presentados por universidades, en el marco de las prioridades nacionales y regionales.

Es necesario contribuir a la mejora de sus instalaciones relacionadas con la actividad científica y sus laboratorios. En este sentido, también se debe intensificar la relación con los otros organismos del sistema para el uso compartido y complementario de instalaciones. También es necesario tener en cuenta el costo de uso y reparación de infraestructura y equipos para la creación de instituciones sustentables

Se deben fortalecer los programas de doctorado para la formación de científicos y tecnólogos.

Otro aspecto a tener en cuenta es el de la internacionalización de las actividades de CTI en las universidades.

## **5. Mejorar el rol del Sector Privado**

Para competir internacionalmente en una sociedad del conocimiento, es necesario tener la capacidad de desarrollar tecnologías especializadas y mejorar la productividad de nuestra economía. Pero esto no puede hacerse exclusivamente desde el Estado, y el sector privado tiene que sentirse atraído para invertir en CTI.

Desde ya que las cuestiones de contexto antes mencionadas son el mejor marco para esta relación: baja inflación, estabilidad macroeconómica y jurídica, reglas de juego previsible, normalización del mercado de divisas. Pero más allá de ellas, hay cuestiones propias del sistema de CTI que pueden incentivar la mejora en esta relación.

Hoy por hoy, salvo quizás el ecosistema de las biociencias, y alguna excepción como INVAP, hay muy poco recubrimiento entre el capital y el desarrollo científico-tecnológico. Crear fondos sectoriales reales (Oil & Gas, farma, TICs) para impulsar comunidades (educación e investigación) y crear incentivos para empresas (impositivos, nuevas sociedades) puede ser el camino. También, modernizar las carreras de base científica para lograr capital humano formado más rápido, y luego de manera continua.

- Articulación coordinada entre los actores institucionales (diversos ministerios, entidades) y el sector privado.
- Premiar a las empresas que hacen investigación y desarrollo. Es necesario avanzar en un esquema de facilidades impositivas para todas las empresas que contraten personal científico para innovar, para ganar mercados, para competir a escala nacional, regional y global, en la misma dirección que la Ley de Economía del Conocimiento.
- Ecosistema de Innovación. Generar vínculos entre educación superior, actores de CTI estatales y empresas para facilitar la circulación del conocimiento y a su aplicación en desarrollos innovadores. La promoción de la innovación atañe a todo el Gabinete, y no solamente a CyT, por lo que debería ser coordinado por GACTEC.

- En el marco de los sistemas nacionales de equipos y datos, abrir las instalaciones y equipos para que las empresas puedan hacer parte de sus actividades de CTI en las instituciones públicas.

## **6. Desarrollar instancias sistemáticas y profesionales de asesoramiento científico a las políticas públicas**

Uno de los aspectos en los que hay una vacancia importante en el país es en el uso de los conocimientos científicos para contribuir al diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Hay mucha experiencia internacional en la materia que puede ser aprovechada, y hay iniciativas parlamentarias sobre la materia presentadas por nuestros diputados, como el proyecto de creación de la Oficina de Ciencia, Tecnología e Innovación del Congreso.

La mala experiencia de los diferentes comités o grupos de expertos que asesoraron al Presidente sobre las políticas frente a la pandemia requiere una reflexión y un marco normativo que incorpore los fundamentos y las buenas prácticas internacionales -sirva de referencia el trabajo de INGSA (Red Internacional de Asesoramiento Científico Gubernamental) y de la OCDE en la materia-.

El asesoramiento científico a las políticas públicas debería respetar criterios básicos como partir de una definición precisa de las misiones de los asesores y de sus responsabilidades, utilizando un proceso transparente y estricto para declarar, verificar y abordar los conflictos de intereses, integrar todas las disciplinas necesarias para abordar los problema en cuestión, instrumentar procedimientos efectivos para el intercambio oportuno de información y la coordinación con diferentes contrapartes

nacionales e internacionales, evaluar y comunicar explícitamente las evidencias y las incertidumbres científicas, mantener la autonomía de trabajo frente a las potenciales interferencias políticas y de otros grupos de intereses creados y tener permanencia en el tiempo. Por otra parte, resulta de interés incorporar a las Academias Nacionales, cuya misión incluye el asesoramiento para la formulación de políticas públicas.

## **7. Acceso abierto y transparencia**

En los últimos años se ha consolidado una fuerte tendencia global hacia el acceso abierto a publicaciones -sobre todo revistas- y a datos de investigación. A partir de 2018 se aceleraron estas tendencias, con el lanzamiento del Plan S -una iniciativa europea-, los acuerdos de transformación o de publicación y lectura y el reciente mandato de la presidencia de Estados Unidos disponiendo que todos los artículos que resulten del financiamiento de las agencias científicas y tecnológicas de los EEUU tienen que estar en acceso abierto inmediato en 2026.

El crecimiento de la cantidad y proporción de los artículos en acceso abierto ha acompañado estas iniciativas. La modalidad principal de acceso es el llamado acceso dorado -pago por artículo (APC)-. Otras alternativas, como el acceso diamante, son preferibles, pero su importancia es muy limitada y no es probable que aumente significativamente -al menos en las ciencias naturales-. La expansión del acceso dorado plantea problemas serios a nuestros investigadores, que cada vez más van a necesitar recursos para pagar por la publicación. La alternativa que proponemos combina gestiones para la reducción de precios y, sobre todo, la utilización de los recursos que hoy se destinan a pagar suscripciones a financiar acuerdos de

publicación y lectura. Este tipo de acuerdos supone que todos los autores afiliados a la institución que firma el acuerdo tienen sus artículos en acceso abierto en las revistas de la editorial y la institución que firma tiene acceso abierto a todos los artículos de la editorial que suscribe el acuerdo. Esto requiere un trabajo serio de análisis y negociación.