

PROPUESTAS LEGISLATIVAS

V

Publicación Semestral

Julio - Diciembre 2012



ng | Fundación
Nuevas.
Generaciones

PROPUESTAS LEGISLATIVAS

V

Publicación Semestral
Julio - Diciembre 2012



Montevideo 1669 Piso 4° depo. "C"
(C1021AAA) CABA Argentina
www.hss.de/americalatina

ngl | ^{Fundación}
Nuevas.
Generaciones

Beruti 2480
(C1117AAD) CABA Argentina
www.nuevasgeneraciones.com.ar

Buenos Aires
2013

Coordinador

Dr. Diego C. Naveira

Equipo investigador

Lic. Pablo Guido

Dr. Carlos Pereira (h)

Lic. Joaquín La Madrid

Lic. Jimena Capece

Dr. Marcos Khedayán

“La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos de los artículos publicados en el presente volumen”.

Hecho el depósito que prevé la ley 11.723

Impreso en la Argentina

© 2013 Fundación Nuevas Generaciones Políticas

e-mail: contacto@nuevasgeneraciones.com.ar

ISSN 1853-6514

ÍNDICE

Presentación del programa de Asesoría Parlamentaria	7
Equipo de Asesoría Parlamentaria	9
Introducción de Julián Martín Obiglio (Director Ejecutivo Fundación Nuevas Generaciones)	11
Introducción de Mariella Franz (Representante en la Argentina de la Fundación Hanns Seidel)	13
1. Distrito electoral en el exterior: creación y elección de sus representantes	15
Es considerable la cantidad de ciudadanos argentinos radicados en el extranjero. Siguiendo la figura que varios países han implementado, el presente trabajo propone atribuir mayor representatividad a dicho grupo de ciudadanos mediante la creación de un distrito electoral en el exterior para la elección de sus propios Diputados Nacionales.	
2. Colonos en Argentina: una alternativa de desarrollo y crecimiento	25
La República Argentina es un país de grandes oportunidades. Las malas gestiones de los diferentes gobiernos de turno lamentablemente han demostrado ineficacia a la hora de elaborar una política de estado a largo plazo basada principalmente en poblar y aumentar la producción de todo el territorio nacional. El presente trabajo plantea los puntos principales para instalar un	

sistema de colonos que brinde oportunidades por igual a todos los habitantes del país.

3. **Control de los volcanes en Argentina**41
En el presente trabajo se plantean los puntos básicos que nuestro país debe realizar en relación a la actividad volcánica a fin de crear un organismo multidisciplinario que entienda sobre la materia.
4. **Propuesta para la baja de impuestos a los automóviles 0km** ..53
El sector automotriz ha sido uno de los más pujantes de la industria argentina durante la última década. Sin embargo, las trabas a las importaciones y las oscilaciones de la economía brasileña, han dejado al descubierto la necesidad de reformas, evidenciada en los derrumbes porcentuales del 2012. El proyecto propone la baja de impuestos a los rodados 0 km, con miras no sólo a fortalecer la industria, sino también a renovar el parque automotor argentino, aportando mayor seguridad vial y reduciendo la contaminación ambiental.
5. **Propuestas para la modificación del monotributo**65
El presente trabajo está orientado a mejorar el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, conocido popularmente como Monotributo. Desde la creación de este impuesto han habido cambios en la normativa que contrariaron el espíritu y los objetivos con los cuales aquel fue creado. Asimismo, en un contexto inflacionario como el actual resulta imperativo realizar actualizaciones de la base imponible del Monotributo de manera automática, que no dependa de decisiones discrecionales del poder de turno.
6. **Economía Social de Mercado y le experiencia alemana de posguerra: lecciones para la Argentina actual** 75
Los principios fundamentales de la llamada Economía Social de Mercado, que fueron adoptados en la política económica alemana que dio paso a la recuperación en la segunda posguerra, pueden servir de guía para las fuerzas políticas que

quieran estructurar un programa de gobierno atractivo para el electorado, consistente técnicamente y alineado con nuestra Constitución Nacional. Este trabajo describe los elementos principales de aquellas ideas económicas implementadas en Alemania, sus resultados y, por último, una primera aproximación a las políticas públicas básicas que deberían aplicarse en la Argentina durante los próximos gobiernos.

7. **Mecanismos alternativos de solución de conflictos.**
La composición arbitral para asuntos de vecindad y menor cuantía 95

La incapacidad del sistema adversarial clásico con fuente en el litigio judicial para atender con eficiencia las demandas de los justiciables exige adoptar mecanismos alternativos de resolución de conflictos que constituyan soluciones efectivas, rápidas y menos onerosas, y que promuevan la participación de la comunidad en la gestión de sus propios conflictos. En este trabajo proponemos un sistema alternativo de composición arbitral para los asuntos de vecindad y de menor cuantía por medio del cual los particulares participan en la solución de sus conflictos sin las desventajas que supone el acceso a la jurisdicción.

8. **Creación de un fondo de garantía para la modernización del sector citrícola en la Región de Salto Grande 119**

El presente trabajo analiza la crítica situación del sector citrícola en la región de Salto Grande en la Provincia de Entre Ríos, tanto a raíz de las inclemencias climáticas ocurridas durante el año 2012, como por los vaivenes en los mercados nacionales e internacionales. Asimismo se elabora una propuesta legislativa mediante la cual se crea un fondo de garantía que permita avalar operaciones de crédito para la modernización de las pequeñas y medianas estructuras productivas.

PROGRAMA DE ASESORÍA PARLAMENTARIA

El programa de Asesoría Parlamentaria que llevan adelante la Fundación Nuevas Generaciones y la Fundación Hanns Seidel, forma parte de un acuerdo de cooperación internacional celebrado entre ambas instituciones y está orientado a mejorar la calidad legislativa en la República Argentina.

Con el fin de lograr niveles de legislación acordes a un país moderno, como el que pretendemos sea la Argentina, y desde una óptica con trasfondo conservador, el programa abarca gran cantidad de aspectos que hacen a optimizar el funcionamiento de la sociedad. Es así como con profesionalismo por parte de los investigadores dedicados al programa y gracias a la asistencia de un gran número de expertos en diversas materias, se han abordado temas de variada índole tales como política económica; seguridad; transporte terrestre; calidad institucional; protección y seguridad social; educación; energía; política fiscal; energía; industria; etc.

La Fundación Nuevas Generaciones y la Fundación Hanns Seidel, a través del Programa de Asesoría Parlamentaria, colaboran activamente con los legisladores nacionales y de las jurisdicciones locales brindando asesoramiento, recibiendo consultas y plasmando en trabajos concretos las propuestas que se le acercan.

EQUIPO DE ASESORÍA PARLAMENTARIA

COORDINADOR

Dr. Diego C. Naveira

EQUIPO INVESTIGADOR

Lic. Pablo Guido

Dr. Carlos Pereira (h)

Lic. Joaquín La Madrid

Lic. Jimena Capece

Dr. Marcos Khedayán

INTRODUCCIÓN DE LA FUNDACIÓN NUEVAS GENERACIONES

La Fundación Nuevas Generaciones es una institución de la política argentina, que desde hace tres años trabaja pensando en el mediano y largo plazo. Por ello genera programas de gobierno consensuados, promueve acuerdos políticos que se sostengan en el tiempo, e invierte en la formación de los equipos de profesionales que serán esenciales para los gobernantes de los próximos años.

Nuevas Generaciones trabaja dentro de una concepción completamente innovadora que combina academia, juventud, vínculos internacionales, experiencia y voluntad transformadora. Elementos necesarios para desarrollar e impulsar las políticas concretas que llevarán a la Argentina a un mayor grado de desarrollo y bienestar social.

Uno de sus principales programas es el de Asesoría Parlamentaria, que se desarrolla en cooperación internacional con la Fundación Hanns Seidel. Los trabajos realizados bajo la órbita de este programa son distribuidos entre todos los legisladores nacionales y provinciales y entre los formadores de opinión del país. Asimismo, a fin de cada semestre dichos documentos son compilados en publicaciones semestrales que se envían a todos los legisladores y a las entidades académicas, empresariales, fundaciones y medios de comunicación más relevantes de la Argentina.

En todos los trabajos realizados dentro el Programa de Asesoría Parlamentaria se busca obtener una propuesta de política pública realista y viable. Asimismo se desarrollan todos los instrumentos necesarios para su aplicación inmediata. Se trabaja en permanente consulta con las cámaras empresariales, los sindicatos, y otras organizaciones de la sociedad civil, intercambiando información y opiniones, para lograr propuestas que potencien cada sector nacional.

En esta quinta publicación correspondiente a los trabajos llevados a cabo entre julio y diciembre de 2012, nuevamente abordamos temas relacionados a políticas públicas procurando promover el debate de

las mismas entre los líderes políticos y de opinión, destacando el hecho de los consensos ya obtenidos, y de la viabilidad política de su aplicación.

En la Fundación Nuevas Generaciones estamos convencidos que el esfuerzo diario, la pasión política y la defensa de sólidos valores, combinados con el estudio y la investigación, son la base para lograr una exitosa agenda política, que tenga efectiva influencia en las políticas públicas y en la formación de los equipos de gobierno.

Dr. Julián Martín Obiglio

DIRECTOR EJECUTIVO

Fundación Nuevas Generaciones

INTRODUCCIÓN DE LA FUNDACIÓN HANNS SEIDEL

La Fundación Hanns Seidel (HSS), fundada en 1967 y cercana a la Unión Social Cristiana de Baviera/CSU, es una fundación política alemana con sede en Munich que trabaja al servicio de la democracia, la paz y el desarrollo, a través de la formación política en el ámbito nacional e internacional. Sus objetivos se orientan exclusiva e inmediatamente a la utilidad pública.

Desde hace más de 30 años, la HSS se ha comprometido con la cooperación al desarrollo y ejecuta actualmente cerca de 90 proyectos en más de 60 países en todo el mundo.

El objetivo de la actividad internacional, cuyo fundamento son los ideales sociales y cristianos, es apoyar a la consecución de condiciones de vida dignas y prestar un aporte al desarrollo sustentable, a partir del fortalecimiento de la paz, la democracia y la economía social de mercado.

El ámbito principal de las actividades en la República Argentina desde 1996, ha sido la capacitación de los gobiernos locales en materia de fortalecimiento de la auto-administración. A partir del año 2010, cuando la HSS abrió una oficina propia en Buenos Aires, sus actividades se amplificaron por dos áreas adicionales: la asesoría parlamentaria y la formación de jóvenes dirigentes políticos. En ambos áreas la HSS coopera con la Fundación Nuevas Generaciones (FNG).

En el programa de asesoría parlamentaria la HSS y la FNG se adhieren a los valores de la democracia. El programa está dirigido principalmente a diputados, representantes del pueblo argentino, para que puedan prestar un mejor servicio a la gente, es decir legislar y controlar mejor. En su sistema político, la Argentina de hoy está enfrentada a una debilidad institucional. A la HSS, quien además trabaja por misión del Parlamento Federal de Alemania (“Deutscher Bundestag”), le parece ideal apoyar un mejor funcionamiento de la institución central de una democracia representativa: el parlamento. El compromiso común de las contrapartes está en su contribución a una consolidación de la democracia y del estado de derecho en la República Argentina.

Una vez más la Fundación Hanns Seidel tiene el agrado, junto con la Fundación Nuevas Generaciones, de presentar y compartir los frutos de los trabajos realizados con una gran diversidad de actores en la sociedad civil argentina.

Con esta quinta publicación estamos seguros de poder contribuir no solo a la discusión legislativa, sino también a la elaboración de verdaderas políticas públicas.

Dra. Mariella Franz

REPRESENTANTE DE LA FUNDACIÓN

Hanns Seidel en la República Argentina

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

Distrito electoral en el exterior: creación y elección de sus representantes

Resumen ejecutivo

Es considerable la cantidad de ciudadanos argentinos radicados en el extranjero. Siguiendo la figura que varios países han implementado, el presente trabajo propone atribuir mayor representatividad a dicho grupo de ciudadanos, mediante la creación de un distrito electoral en el exterior para la elección de sus propios Diputados Nacionales.

I) Introducción

El presente trabajo se focaliza en el estado de situación de los ciudadanos argentinos residentes en el extranjero y la posibilidad de que elijan a sus propios representantes en el Congreso de la Nación. En la actualidad, las leyes electorales de nuestro país permiten a los ciudadanos residentes en el exterior la posibilidad votar en los comicios nacionales para la elección del Presidente y vicepresidente de la República. En los últimos tiempos algunos países, entre ellos varios de América Latina, han agregado un derecho más a los ciudadanos gracias a la incorporación de la figura de los Diputados de Ultramar, entendiendo por tales a aquellos miembros de la Cámara Baja elegidos por y en representación de los ciudadanos con residencia fuera de su país.

Así, tomando como referencia las disposiciones de otros países, mediante el presente trabajo se propone la creación del distrito electoral en el exterior para que estén representados en la Cámara de Diputados de la Nación los ciudadanos argentinos que viven en el exterior y que

se hubiesen inscripto en el registro establecido por el Poder Ejecutivo Nacional para emitir su voto en el distrito correspondiente.

II) Emigración argentina

La migración de ciudadanos argentinos hacia el exterior, se inicia alrededor del año 1960 y, desde entonces, ha tenido una continuidad que alcanzando en tiempos recientes una significativa magnitud.

La primera etapa de la emigración argentina se extiende a lo largo del período 1960-1975 y es habitualmente conocida como “fuga de cerebros”. Su ocurrencia tuvo lugar en el inicio de un ciclo de inestabilidad política y económica y de cruda conflictividad social, durante el cual se sucedieron las interrupciones democráticas a los gobiernos de los presidentes Frondizi (1962) e Illia (1966). A raíz de ello, muchos científicos e investigadores argentinos se vieron obligados a dejar el país. Venezuela, Méjico, Francia y Chile fueron los destinos elegidos por gran cantidad de estos profesionales e intelectuales argentinos.

La segunda etapa de la emigración está asociada al exilio motivado en cuestiones políticas y se extiende a lo largo del período 1976-1983, iniciándose con el golpe militar del 24 de marzo de 1976 y concluyendo con el restablecimiento del sistema democrático. La emigración de este período quedó ajustadamente signada por la figura del exilio político aunque también fue acompañada por factores económicos.

La tercera etapa de la emigración (1989-1992), se ubica durante la generalización del clima de caos económico y disolución nacional en 1989. Miles de argentinos sintieron la necesidad de “huir” hacia el exterior en lo que fue una fuerte movida emigratoria que se extendió incluso más allá de 1990 y que se dio como una “fuga” de la realidad hiperinflacionaria. La oleada emigratoria se dirigió a Europa y también a Estados Unidos, Canadá y Australia.

Por último, una cuarta etapa de emigración se produjo a partir de 1998. Este último éxodo fue motivado por la monumental crisis institucional que azotó al país durante ese período y cuyo epicentro se dio a fines de 2001, crisis que signó esta última etapa de la emigración hasta nuestros días. Más que en las anteriores etapas, el gran desarrollo de los medios de comunicación masiva contribuyó a multiplicar el arrastre del flujo emigratorio fortaleciendo la idea del “éxodo masivo”.

Resulta difícil establecer el número de argentinos que han emigrado al exterior, pero algunos autores señalan que el balance del período 1960-1969 habría estado entre 100 mil y 110 mil personas (Gurrieri, 1982; Schkolnik, 1986; y Lattes, 2003); el balance de 1970 a 1979 habría oscilado entre 200 mil y 250 mil (Lattes y Bertoncello, 1986; Lattes, 2003); el de 1980 a 1989, 170 mil a 180 mil (Lattes, 2003); y el de 1990 a 1992 se habría colocado alrededor de 205 mil argentinos emigrantes (Lattes, 2003).

Los destinos de migración más populares en el continente son: Estados Unidos, Paraguay, Chile, Brasil, Uruguay, Bolivia y Canadá, y en menor medida Venezuela, México, Perú, Colombia, Panamá, Ecuador y Costa Rica. En el caso del continente europeo, España e Italia son los países más receptivos de argentinos. Además hay importantes comunidades en Israel y Australia. Según estimaciones de la Organización Internacional para las Migraciones son unos 806.369 los argentinos que desde 2001 viven fuera del país.

III) Voto argentino en el exterior

A partir del año 1991, con la sanción de la ley 24.007, reglamentada dos años después, los argentinos residentes en el exterior son considerados electores con capacidad para votar en las elecciones nacionales, con excepción del voto pasivo (ser candidato) y el voto en categorías sub-nacionales (provincias, municipios y comunas).

Para acceder a la votación es requisito la previa inscripción voluntaria en el Registro de Electores Residentes en el Exterior (creado por el artículo 2° de la ley 24.007). Esta facultad les confiere el derecho a seguir participando, siempre y cuando lo deseen, de las elecciones nacionales de la Argentina.

1. Estadísticas de votación

Distintas organizaciones internacionales señalan que en el año 2005 eran 806.369 los ciudadanos argentinos viviendo en el exterior¹, un número relevante para tener en cuenta a la hora de la representación. Es importante resaltar que entre aquellos argentinos

1 Datos obtenidos del informe de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) titulado Perfil migratorio de Argentina.

radicados en el extranjero, hay quienes optan por seguir ejerciendo su voto y quiénes no. En las elecciones legislativas del año 2009, 46.258 electores residentes en el exterior se registraron para votar. De ellos sólo votaron 4.283, es decir un 9.2% del cuerpo de electores residentes en el exterior². Para esas elecciones se habilitaron en 69 países 174 mesas mixtas en 113 representaciones diplomáticas (62 embajadas, 21 consulados y 30 consulados generales). Del total de 46.258 electores registrados, más del 70%, exactamente 31.555, corresponden a Capital Federal (16.562) y provincia de Buenos Aires (14.993)³Casi el 80% de electores registrados se encuentra distribuida tan sólo entre diez países de la siguiente manera: 1° Estados Unidos con 13.615; 2° España con 5.319; 3° Uruguay con 3.021; 4° Francia con 2.604; 5° Brasil con 2.503; 6° Alemania con 2.487; 7° Italia con 2.060; 8° Chile con 1.979; 9° Paraguay con 1.733 y 10° Méjico con 1.193.

El siguiente cuadro ilustra el voto argentino en el exterior durante el período 1993-2005:

Año	Tipo de elección	Cantidad Inscriptos	Votos emitidos	% Concurrencia
1993	Legislativa	8.814	5.337	60.55%
1995	Presidencial	18.118	9.576	52.85%
1997	Legislativa	23.405	5.737	24.51%
1999	Presidencial	26.013	8.824	33.92%
1999	Legislativa	25.138	7.862	31.28%
2001	Legislativa	28.158	3.589	12.75%
2003	Presidencial	29.293	6.420	21.92%

2 Santiago Hernán Corcuera, Poder Judicial de la Nación, Cámara Nacional Electoral, Evaluación del proceso electoral 2009, Memoria y conclusiones del seminario celebrado el 22 y 23 de octubre de 2009, Buenos Aires, pág. 10.

3 Instituto Nacional Electoral, Las elecciones en números, <http://www.pjn.gov.ar/cne/documentos/seminario/Laseleccionesennumeros.pdf>

2005	Legislativa	35.704	2.992	8.38%
2007	Presidencial	44.452	8.290	18.66%
2009	Legislativa	46.258	4.283	9.20%

Fuente: de todos los años, excepto 2007 y 2009: Ministerio del Interior, resolución 452/2007.

Año 2007: elaboración propia en base a datos de la Secretaría Nacional Electoral.

Año 2009: <http://www.pjn.gov.ar/cne/documentos/seminario/Las%20elecciones%20en%20numeros.pdf>

Lamentablemente, podemos observar que la cifra de votantes efectivos dista mucho de las personas que viven en el exterior y de las que se inscriben para votar. Es importante poner el foco en ese punto para incentivar el voto de los argentinos residentes en el extranjero. Una manera de motivar una mayor participación en el voto por parte de los argentinos en el exterior se puede lograr si se les da la opción de elegir a sus representantes por el distrito en el que residen.

2. Diputados por distritos del extranjero

Lo que se propone a través de la iniciativa que estamos presentando, va un paso más allá de lo que actualmente establece la legislación argentina, ya que no solo permite a sus ciudadanos residentes en el extranjero participar activamente en algunos de sus procesos electorarios, sino que además les confiere la capacidad de elegir y contar con sus propios representantes en el parlamento nacional. Ello apunta al logro de ciertos objetivos como los de reforzar los términos de su vinculación con la comunidad política nacional, aumentar el caudal de votos de residentes argentinos en el exterior, promover su propia agenda legislativa e intervenir directamente en los debates y procesos de toma de decisión política sobre los temas de interés nacional.

Así, con la creación del distrito electoral en el exterior se busca ampliar el derecho a voto de los residentes en el exterior. Dicho distrito debería ser dividido en secciones por las cuales serán electos diputados nacionales. Es importante aclarar que en este sentido el Distrito electoral en el exterior no tiene carácter de Estado o

Provincia, ya que no deriva de su reconocimiento ninguna forma de organización jurídica, administrativa, política o económica. Por otra parte, las secciones en las que se debería dividir el distrito deberían ser conformadas en función a la proporcionalidad de argentinos en el exterior, a partir de los datos obtenidos por la Cancillería Argentina y diferentes organismos involucrados en el tema.

3. Legislación comparada

En el último tiempo la figura de “Diputados de Ultramar” ha sido receptada por varios países. En la actualidad son Croacia, Francia, Italia, Portugal, Argelia, Cabo Verde, Mozambique, Colombia, Ecuador y República Dominicana los países que confieren a sus ciudadanos en el extranjero la capacidad de contar con sus propios representantes en la legislatura o parlamento nacional. Aquí se presenta una breve reseña de cómo es el funcionamiento en algunos países:

La Constitución de Cabo Verde adoptada en 1992 previó que, para efectos de la integración de la Asamblea Nacional, se creasen tres distritos en el extranjero en cada uno de los cuales se pudieran elegir dos representantes: un distrito para los electores residentes en África, otro para los residentes en América y otro para los de Europa y el resto del mundo. Este precepto se concretó por vez primera en el marco de las elecciones legislativas realizadas en diciembre de 1995.

En Francia los ciudadanos residentes fuera del país cuentan con una representación en el Senado de 12 escaños. Esos senadores son elegidos por un Colegio formado por los 150 miembros elegidos de entre los 183 que integran el denominado Consejo Superior de Franceses en el Extranjero (CSFE), creado en 1948, el cual funge como una instancia de representación ante los poderes públicos franceses de los casi dos millones que residen en el exterior.

En el caso italiano, desde el año 2001, a través de la ley N° 459 los ciudadanos en el extranjero cuentan con representación en ambas cámaras del Parlamento: 12 escaños en la Cámara de Diputados y 6 en la de Senadores. A su vez la ley previó la creación de cuatro circunscripciones en el exterior divididas por regiones: (1) América del Norte, (2) América Central y del Sur, (3) Europa y (4) el resto del mundo. En cada circunscripción se asigna por lo menos un escaño de diputado y uno de senador y los restantes se distribuyen conforme al número de electores.

En Portugal los ciudadanos en el extranjero cuentan con representación en la Cámara de Diputados desde 1976. Para estos efectos, los electores en el extranjero también conforman dos distritos, uno para Europa y otro para el resto del mundo. Por cada uno de estos distritos se eligen dos diputados.

En América Latina también se han realizado avances en el mismo sentido, siendo Colombia el primer país en crear la circunscripción exterior tal lo estipulado por el art. 176 de su Constitución. Ecuador también introdujo la "circunscripción especial exterior", conformada por cinco escaños en la Cámara de Representantes. República Dominicana en el año 2011 con la sanción de la ley 136 otorgó a los ciudadanos residentes en el exterior el derecho a votar la categoría de "diputados de ultramar", esos diputados son electos en cada distrito en función a la proporcionalidad de votantes inscriptos en cada uno de ellos.

IV) Recomendaciones

Para implementar esta nueva categoría electoral, y que la misma se pueda aplicar de una manera efectiva, el presente informe considera importante tener en cuenta los siguientes puntos:

- Conocer con la mayor exactitud posible la cantidad de ciudadanos argentinos que se encuentran viviendo en el extranjero que están habilitados para votar.
- Contabilizar cuál es su proporción en el universo de los ciudadanos que viven en el exterior.
- Destacar que proporción del electorado general representan.
- Informar al electorado a la hora de votar acerca de la nueva categoría parlamentaria.
- Reforzar el rol de las embajadas en las elecciones.
- Brindar mayor información a través de las páginas web de los consulados y las embajadas, acerca de todo lo concerniente a los procesos electorales y poniendo énfasis en lo atinente al voto del Distrito en el Exterior.
- Generar incentivos para generar interés en los electores.

Consideramos que nuestro país no debe quedar al margen del dictado de las normas necesarias para la modernización de su sistema electoral y para el cambio en la forma de ver la política más allá de las fronteras. Crear este distrito surge de la necesidad de incrementar los derechos políticos de nuestros compatriotas viviendo fuera del país y de la justicia que implica velar por su bien.

Consideramos que la representación de los argentinos residentes en el exterior debe darse en la Cámara de Diputados de la Nación, ya que en ella descansa la representatividad del Pueblo de la Nación como entidad única y total.

Desde nuestra visión, la creación de la figura de diputados en el distrito del exterior fortalece la vida política de los ciudadanos. La participación y representación política constituyen pilares fundamentales de la vida en democracia. Sobre la base del sistema representativo funcionan las instituciones de nuestro país y descansan las bases de la gobernabilidad. La presente iniciativa tiene como objetivo la creación del Distrito electoral en el Exterior a fin de dar representación legislativa a los argentinos que viven de forma permanente fuera del territorio de la Republica. Así, con iniciativas concretas, propendemos al fortalecimiento de los mecanismos de una democracia plural que beneficie a la sociedad en su conjunto.

V) Texto normativo

CAPITULO I OBJETO DE LA LEY

Artículo 1°.- La presente ley tiene por objeto establecer el marco normativo para regular el voto de los argentinos residentes en el exterior para la elección de diputados nacionales representantes de la comunidad argentina en el exterior.

CAPITULO II DISTRITO EN EL EXTERIOR

Artículo 2°.- Créase el Distrito electoral en el exterior.

Artículo 3°.- Agréguese al punto 1 del artículo 39 del Código Electoral

Nacional, Ley 19.945, lo siguiente:

“Los continentes de América, Europa, Asia, Oceanía y África, constituyen el distrito electoral en el exterior.”

Artículo 4º.- El Distrito electoral en el exterior tendrá representación en la Cámara de Diputados de la Nación en los límites y formas previstos en la presente ley.

CAPÍTULO III SECCIONES ELECTORALES

Artículo 5º.- El Distrito electoral en el exterior se dividirá en 4 (cuatro) secciones electorales:

-Primera Sección: compuesta por América del Norte.

-Segunda Sección: compuesta por América Central y del Sur, con exclusión de la República Argentina.

-Tercera Sección: compuesta por Europa.

-Cuarta Sección: compuesta por el resto del mundo.

Artículo 6º.- Será electo un diputado por cada sección electoral.

Artículo 7º.- Los diputados del Distrito electoral en el exterior serán elegidos cada 4 (cuatro) años en las mismas elecciones que se establezcan para los recambios legislativos correspondientes a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

CAPÍTULO IV ELECTORES

Artículo 8º. - Serán electores habilitados los ciudadanos argentinos que, residiendo en forma efectiva y permanente fuera del territorio de la República Argentina de acuerdo a lo dispuesto en el Código Electoral Nacional se inscriban en el Registro de Electores Residentes en el Exterior establecido por la ley 24.007 y sus decretos reglamentarios. Los electores solo podrán elegir a los candidatos de la sección electoral en la que estuviesen inscriptos.

CAPITULO V REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO DE LA NACIÓN

Artículo 9°.- Los diputados a ocupar las bancas por el Distrito Electoral en el Exterior serán electos por los ciudadanos argentinos residentes en el exterior para ser representados en la Cámara de Diputados de la Nación.

CAPITULO VI CANDIDATURAS

Artículo 10°.- Los partidos políticos que cumplan con los requisitos que establece la ley 23.298 podrán presentar candidaturas a diputados nacionales por el distrito en el exterior.

Artículo 11°.- De forma.

Artículo 12°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA**Fundación Nuevas Generaciones**

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel***Colonos en la Argentina: una alternativa de desarrollo y crecimiento*****Resumen ejecutivo**

La República Argentina es un país de grandes oportunidades. Las malas gestiones de los diferentes gobiernos de turno lamentablemente han demostrado ineficacia a la hora de elaborar una política de estado a largo plazo basada principalmente en poblar y aumentar la producción de todo el territorio nacional. El presente trabajo plantea los puntos principales para instalar un sistema de colonos que brinde oportunidades por igual a todos los habitantes del país.

I) Introducción

Nuestro país es muy extenso aunque poco poblado, motivo por el cual existen inmensas superficies de tierra sin habitar ni explotar. Tanto la ocupación demográfica del territorio nacional como las diferentes actividades productivas que se realizan en el mismo no se llevan a cabo de manera uniforme, quedando así amplias zonas con magras posibilidades de desarrollo. Mientras, otras se encuentran densamente ocupadas produciéndose también allí tensiones y falta de oportunidades, pero en estos casos, propias del hacinamiento y la marginalidad fruto de la superpoblación.

Tomando como base el gran valor que tiene la tierra como recurso natural, el pilar fundamental del presente trabajo es elaborar un sistema de colonización, al cual puedan acceder aquellas personas que no tengan trabajo ni sean propietarios de inmuebles, poniéndose especial foco en aquellos que viven en la informalidad de los asentamientos precarios y las denominadas villas miseria.

Un dato no menor y notable de destacar acerca de este proyecto gira en torno a la ventaja de aumentar la población de las provincias, dotándolas de mayor capacidad productiva. Este aumento demográfico, redundará además en que a las provincias se les otorgue mayor coparticipación, otro punto relevante en su desarrollo económico.

El presente trabajo resume datos sobre el desarrollo de las colonias en Argentina, los diferentes planes que se implementaron en el país para poblarlo, casos extranjeros y una mención de los puntos principales que una ley debe contener para crear un sistema de colonos en el la República Argentina.

II) Breve historia de las colonias en la Argentina

Durante la etapa de organización del Estado Nacional (1852-1880) se dio lugar a la gran expansión de la actividad agropecuaria, la red ferroviaria, la ocupación de los territorios habitados por el indio más allá de la línea de de frontera, su incorporación al territorio nacional y la llegada de grandes contingentes de inmigrantes europeos. A partir allí, las ciudades crecieron al aumentar su población al tiempo que surgieron nuevos centros urbanos en torno a las estaciones del ferrocarril y en los cruces de los caminos y rutas comerciales más transitadas. En aquella época surgieron las primeras colonias agrícolas, puntualmente en las provincias de Santa Fe, Entre Ríos, Misiones y Mendoza.

Las colonias se conformaron por familias de inmigrantes que, una vez establecidas en el país, se dedicaron a la agricultura y la ganadería. En la conformación de esas colonias agropecuarias fue importante la participación del Estado Nacional el cual, mediante la promoción de este tipo de asentamientos, facilitaba tanto la llegada de los inmigrantes del otro lado del Atlántico como el otorgamiento de tierras fiscales para su radicación.

En su momento este tipo de comunidades nació gracias al desarrollo y envión que brindaban las posibilidades del país. Hoy, frente al declive de ciertos paradigmas, la idea vuelve a tomar ímpetu. Y es que, ante la falta de posibilidades de desarrollo en muchos puntos de nuestro país, tanto en pequeñas y postergadas zonas rurales como en la periferia de las grandes urbes, consideramos a las colonias como una herramienta clave para el progreso y desarrollo de la Nación, las Provincias y sus habitantes. Asimismo, un *aggiornado* sistema de colonización brindaría una solución para aquellos inmigrantes sin empleo ni vivienda digna,

dotándolos de la posibilidad de acceder a parcelas de tierra a su cargo y un techo para sus familias mediante un sistema de distribución de tierras fiscales, asistencia técnica y ayuda para la comercialización de los productos. De esta manera lo que se busca es formular iniciativas integrales que sean la sumatoria de proyectos individuales tanto en el plano productivo como en el comercial y en el cultural, evitando así que este proyecto se transforme en una mera distribución de tierras sin una planificación con miras al mediano y largo plazo.

III) La actualidad argentina y los sectores con menos posibilidades

La República Argentina siempre ha sido un país con amplias oportunidades, sin embargo últimamente éstas han sido dejadas de lado. Si bien en tiempos recientes el índice de desempleo ha descendido, no es menos cierto que en muchos casos el tipo de trabajo que se practica es el informal. Estos trabajadores enfrentan varios problemas, entre ellos el de mala calidad de empleo, baja productividad y en consecuencia, bajos salarios, largas jornadas laborales, falta de acceso a la formación y capacitación, además de tener dificultades para acceder al sistema judicial como también al sistema de protección social, incluyendo la protección para la seguridad y salud en el trabajo. La mencionada precariedad ubica en una situación de vulnerabilidad económica, social y sanitaria tanto a los propios trabajadores como a sus familias. Así, el fenómeno de la informalidad se hace presente en todas las categorías ocupacionales, en unidades productivas formales e informales y en hogares, y afecta mayormente a los sectores más vulnerables.

Son las pequeñas empresas el principal escenario en el cual reina el trabajo no registrado en nuestro país. Según un informe de la UCA, el 75% de los asalariados privados no registrados trabaja en PyMes, en las cuales la dotación de empleados suma hasta 10 trabajadores. Es alto también en ese segmento el porcentaje de contratación de trabajadores tercerizado por empresas de servicios eventuales pero para realizar tareas permanentes⁴. Lo más desalentador es que, según investigaciones de la UCA del año 2010, la tendencia es que el trabajo no registrado se mantendrá dentro de los parámetros actuales

4 <http://www.lanacion.com.ar/1208333-el-trabajo-en-negro-vuelve-a-crecer>

o, peor aún, se incrementará, pero nada deja avizorar su descenso.

El mismo INDEC dio a conocer un informe que reconoce un aumento del empleo en negro del 34,2% en el cuarto trimestre del 2011. Para el mismo período de 2010 las estadísticas arrojaban un índice del 33,7% respecto de la cantidad de trabajadores en las mismas condiciones. A partir de estos datos podemos fácilmente deducir que el empleo en negro es muy elevado y que la formalización no parece ser una prioridad en el corto y mediano plazo, situación que se ve agravada desde el año 2007 cuando la economía perdió dinamismo, lo cual redundó en una mayor informalidad.

Frente a la notoria evidencia del aumento de la informalidad laboral, desde el Estado Nacional no se ha planteado política pública alguna que permitiera solucionar, al menos en parte, estos inconvenientes. Es así como el presente trabajo puede ser entendido como una propuesta eficaz para trazar estrategias tendientes a reducir la informalidad.

La otra cara de la moneda en el aspecto bajo análisis lo representa el sector agropecuario, el cual padece grandes problemas relacionados a la merma de oferta laboral. Como primer punto señalamos que existe una importante baja en la población de los centros rurales. Así muchos jóvenes deben migrar a las grandes ciudades debido a la escasa oferta laboral existente en el interior de las Provincias. Una vez en los centros urbanos, estos jóvenes terminan ingresando al círculo vicioso de la informalidad, en muchas casos experimentando malas condiciones de empleo y con niveles de remuneración que terminan definiendo un panorama sin posibilidades ciertas de progreso económico y social. En consecuencia los pueblos del interior pierden perspectiva de crecimiento y dinamismo, corriendo el riesgo de una presunta desaparición. De acuerdo al censo 2011, en nuestro país la población total de nuestro país asciende a 40.117.096 millones de personas, mientras que 24.991.071 de ellas (es decir un 62%) están concentradas en la región integrada por Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en una superficie que no alcanza al 22% del total del país.

Las Provincias necesitan de importantes volúmenes de capital e incorporación sustantiva de tecnología para todos los sectores productivos a fin de alcanzar posibilidades ciertas de iniciar emprendimientos sustentables. Es así como urge la necesidad de construir grandes políticas públicas tendientes al fomento de iniciativas

diferenciales para impulsar y sostener una corriente que vigorice a las pequeñas y medianas empresas agropecuarias, industriales y de servicios en un proceso de crecimiento. Todo ello enmarcado dentro de un verdadero proyecto de desarrollo sustentable, algo que desde el Estado Nacional no se hace desde hace décadas y respecto de las cuales, las provincias son los principales acreedores.

En base a lo hasta aquí expuesto, resulta evidente que el arraigo de los jóvenes en el medio rural no se debe limitar exclusivamente a la promoción de la actividad agropecuaria, sino al conjunto de las actividades económicas vinculadas a la ruralidad que dinamizan la economía en los pueblos del interior. Se trata de generar igualdad de oportunidades frente a las que ofrecen las grandes ciudades y así promover el crecimiento y desarrollo a nivel federal.

IV) Estructura del proyecto

1. Puntos principales y sus objetivos

La idea central del proyecto es establecer un sistema asociativo mediante el cual en todo el territorio argentino, a través de la figura del Estado Nacional, se otorguen parcelas de tierras fiscales a grupos de personas que quieran involucrarse en el proyecto para trabajarlas y generar así una cadena de valores.

El sistema en el que el presente trabajo se centra está orientado a aquellas personas, sean nativas o extranjeras, que no cuenten con una ocupación formal; a aquellas personas que viviendo en una gran ciudad desean mudarse para trabajar formalmente en el interior de las provincias; personas que, debido a la falta de trabajo en dichos lugares, se han visto a forzadas a migrar a otros lugares, jóvenes emprendedores, técnicos y profesionales que estén dispuestos a vincular su desarrollo personal y familiar con el de la comunidad en la que se insertan, residentes en las grandes ciudades o cabeceras de distritos que quieran mejorar su calidad de vida incorporándose al modelo propuesto. Allí se distribuirán las actividades y cada persona podrá abocarse a la que se considere más capacitada o aquella que le resulta más interesante. A su vez, el presente proyecto cuenta con la ventaja de que consistir en un tipo de sistema que, al crear un modelo sustentable de desarrollo de esta magnitud, se puede aplicar en cualquier zona del país.

El proyecto se sostiene por dos ejes: el económico y el social:

- Desde lo económico: se propone generar un espacio de trabajo, aprender a valorar la tierra y la producción que se obtiene de esta. Utilizar especialmente espacios despoblados y aumentar la productividad agropecuaria y el desarrollo industrial.
- Desde lo social: se busca revalorizar el concepto de la asociatividad, la solidaridad comunitaria y la cultura del trabajo como fuente de satisfacción.
- A través del presente proyecto se proponen un conjunto de objetivos y metas a cumplir. Los objetivos principales son:
- Crear un sistema de agrupaciones de personas que bajo la figura de la colonia agropecuaria o agroindustrial en tierras fiscales a lo largo de todo el territorio nacional.
- Conceder tierras con el objeto de trabajarlas y hacerlas producir.
- Fomentar el retorno de las personas interesadas y sus familias a sus provincias de origen.
- Permitir a aquellos extranjeros que por diversas causas se instalaron en los grandes centros urbanos puedan encontrar un espacio digno donde radicarse al tiempo que propicio para desarrollar actividades productivas.
- Utilizar y explotar sustentablemente los recursos naturales de nuestro país.

2. Metas a cumplir

A continuación se resumen las metas principales que el proyecto pretende alcanzar en el corto, mediano y largo plazo:

- Participar de un proyecto de generación de nuevas actividades económicas creadoras de empleo, coordinando acciones, pautas y criterios con otras áreas y dependencias de organismos públicos, privados y organizaciones no gubernamentales del ámbito nacional, provincial y municipal.
- Desarrollar acciones a fin de promover políticas y mecanismos de integración con sistemas de empleo del ámbito nacional, provincial e interprovincial.

- Generar empleo para personas con capacidades diferentes.
- Generar el rescate de las potencialidades productivas de las zonas rurales del país. Tal encuadre se apoya en la idea de que la distancia entre oferta y demanda de empleo sólo puede reducirse a través del fomento a la producción. Se busca recuperar espacios para la producción autosustentable.
- Revertir el proceso migratorio, que conduce a la superpoblación de los grandes centros urbanos y que actúan como imán de migrantes, nacionales y extranjeros, que se instalan en esos espacios sin posibilidades de trabajo real ni condiciones de vida dignas, despoblando vastas zonas del interior.
- Apuntalar la cultura del trabajo, que se verá debilitada si no se desarrollan proyectos productivos para incluir a los beneficiarios de los planes sociales existentes.
- Brindar la posibilidad de desarrollo profesional y personal a los habitantes tanto de las localidades del interior como de las colonias que se desarrollen de la mano de la implementación del sistema que proponemos.
- Poblar y activar económicamente algunas regiones del país relegadas.
- Respalda proyectos agrícolas ganaderos de jóvenes emprendedores. Jóvenes instruidos con estudios en el tema deben presentar un esquema de proyecto para trabajar las tierras.

3. Asignación de tierras

Lo que el presente proyecto propone es la asignación de porciones de tierra fiscales a las personas y sus familias o grupos de ellas para dedicarlas a su producción, ya sea a través de la actividad agrícola y ganadera o mediante emprendimientos extractivos, incentivando el desarrollo comercial e industrial que pueda llevarse a cabo en cada zona en particular.

Así, las tierras fiscales son otorgadas a los colonos con la condición de que se establezca la residencia en ellas y que sean trabajadas de acuerdo a las normas correspondientes en pos de lograr un nivel de producción estipulado previamente por la autoridad de aplicación

correspondiente. Los colonos establecidos en esas tierras fiscales deberán además hacerse cargo del pago del impuesto con que se las grave, el cual será único y coparticipable.

La concesión de tierras se dará con una financiación de 20 años con un período de gracia de hasta 1,5 años dependiendo del proyecto a realizar, la evolución del mismo y la cantidad de personas que trabajen en él. Los colonos contarán con un sistema de pagos durante el período determinado con el fin último de obtener dichas tierras. El otorgamiento de ellas será potestad de la autoridad de aplicación designada junto con el INTA. También, los Institutos de Colonización Provinciales, unidos a través de una figura nacional, son los organismos por excelencia para conocer que tierras deberán ser otorgadas así como también que actividades deberán realizarse en ellas. En consecuencia deben participar del proceso de otorgamiento de tierras.

Los inmuebles adquiridos estarán exentos para el cálculo de pago del impuesto de bienes nacionales. La autoridad de aplicación establecerá el porcentaje que deberán pagar los colonos por las tierras en función de aquello que el INTA considere que debe ser la producción de las unidades económicas otorgadas. El mismo nunca debe ser superior al 10%. Durante un tiempo establecido de 40 años las tierras obtenidas no podrán ser vendidas ni transferidas, a excepción de vía sucesoria.

La autoridad de aplicación determinará la cantidad de unidades productivas que se le otorgarán a cada grupo en función al trabajo a realizarse. La cantidad otorgada no podrá superar las 10 unidades productivas por grupo. Es importante destacar que el motor fundamental para que este sistema funcione es el compromiso que los colonos deben asumir de trabajar las tierras. Si esto no se cumple automáticamente se procederá a la restitución de las tierras.

4. Actores claves que deben participar del proyecto

Para un correcto funcionamiento del sistema es importante contar con la participación de varios actores claves:

- Autoridad nacional de aplicación: en este caso es la Agencia de Administración de los Bienes del Estado creada por el

Decreto n° 1382 de año 20012, dependiente de la Jefatura del Gabinete de Ministros de la Nación.

- Institutos provinciales de colonización (IPC): como primer punto es importante reestructurar aquellos ya existentes en las provincias. Así, los IPC serán los organismos encargados de asignar las tierras y determinar que trabajos se deben realizar. Dichos entes deben trabajar en interacción con la autoridad de aplicación y el INC.
- Instituto nacional de colonización (INC): creado por ley nacional, debe incluir como funciones propias lo llevado a cabo por los institutos provinciales de colonización, actualmente en mal funcionamiento o con capacidad de acción. Conformado por la Agencia de Administración de los bienes del Estado y las autoridades de aplicación locales.
- INTA: encargado de brindar capacitaciones y apoyo a los participantes del proyecto. Llevará adelante un rol de asistencia constante.
- INTI: encargado de brindar capacitaciones y ayuda en todo lo relacionado a la actividad de tecnología industrial.
- Ministerio de Agricultura: organismo encargado de diseñar las políticas públicas agropecuarias aplicables a las colonias.

V) Lo que hasta ahora se ha hecho en el país

1. Leyes de colonos

En el año 1884, durante el gobierno de Adolfo Alsina, se sancionó la ley N° 1015 conocida como “ley del hogar”, la cual concedía tierras públicas con la finalidad de fomentar la ganadería y la colonización de la pampa. La propuesta principal era destinar 625 hectáreas por familia las cuales no podían venderse ni gravarse por 5 años, siendo inembargables. Este modelo ha sido un intento de replicar en nuestro país el modelo implementado en los Estados Unidos de Norteamérica colonización del Oeste.

Con posterioridad en 1940 se creó el Consejo Agrario Nacional (CAN) que oficiaba de organismo colonizador, con la función principal de intervenir específicamente en la distribución de tierras fiscales

para su colonización, actuando en conjunto con las provincias. El CAN estuvo en funcionamiento hasta 1980, año en que fue derogado. Durante su gestión creó 120 colonias, con un total de 1.266.358 hectáreas subdivididas en 7.841 unidades económicas.

En la actualidad, la actividad colonizadora está en manos de los institutos autárquicos creados a tal fin por leyes provinciales, los cuales, salvo contadas excepciones han demostrado ser ineficientes en la consecución de sus fines.

Las funciones principales de los entes autárquicos de colonización en general consisten en:

- Administrar la tierra fiscal.
- Adjudicarla en propiedad.
- Promover la colonización de la tierra.
- Proyectar y aprobar planes de colonización.
- Convenir con los municipios planes de colonización ejidal.
- Determinar los casos de latifundio y minifundio.
- Promover la colonización, apoyando a la familia para el manejo de la tierra.
- Convenir la radicación de industrias.
- Participar en planes para la adquisición de maquinarias agrícolas.

Los puntos esenciales al momento de asegurar el éxito de los proyectos de colonización, se basa en el conocimiento que se tenga acerca de los mismos y en poder controlarlos. Por ello, uno de los elementos principales de este proyecto es crear un Instituto Nacional de Colonización (INC) en el cual estén representados el Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capaz de llevar adelante de manera efectiva la tarea de promover la estabilidad, incremento y progreso de la población rural y urbanización de los centros poblados, sobre la base de la propiedad de la tierra racionalmente subdividida. Los datos acerca de las tierras que deben ser colonizadas deberán ser suministrados por la AABE.

En Argentina, a través de la ley 26.737 “Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de

las Tierras Rurales” se fijó una política de distribución de tierras, sin embargo esta solo estuvo orientada a la limitación al dominio por parte de extranjeros. En el presente trabajo apuntamos a la creación de un Instituto Nacional de Colonización, a semejanza de Brasil, Paraguay o Chile con el objeto de establecer un control y una perfecta distribución de las tierras fiscales, para aprovechar muchos de los terrenos sin utilizar en pos de mejorar la calidad de vida de las personas, fortalecer el interior del país e incrementar la producción nacional de bienes.

2. Planes

En nuestro país existen programas provinciales similares al que planteamos en el presente informe que buscan darle utilidad a la tierra y permitir que la ciudadanía pueda desarrollar su vida dignamente. Ejemplos de estos son los que se citan a continuación:

En la provincia de San Luis a partir de julio de 2007 comenzó a funcionar el plan “**Pioneros siglo XXI**”, orientado al desarrollo productivo agropecuario y agroindustrial basado en la sustentabilidad ambiental, la eficacia y eficiencia económica y la equidad social. Además de propone el doblamiento de la región semiárida del sur de la provincia, se busca generar empleo a partir del desarrollo agropecuario y agroindustrial, difundir nuevas alternativas productivas y nuevas tecnologías adaptadas al entorno ambiental y productivo de la zona y asegurar el bienestar individual y social de los integrantes de la futura comunidad de pioneros.

Por su parte la provincia de Buenos Aires puso en funcionamiento en 2003 el plan “**Volver**” con el fin de fomentar la generación de proyectos productivos autosustentables. Dicho plan propone relocalización voluntaria de familias asentadas en el conurbano en zonas rurales. Es así que el mismo está orientado a los hogares con jefas o jefes desocupados y con escasas posibilidades de reversión inmediata de tal condición; jóvenes emprendedores, técnicos y profesionales que estén dispuestos a vincular su desarrollo profesional, personal y familiar con el de la comunidad en la que se insertan; y residentes de las grandes ciudades o cabeceras de distritos que quieran mejorar su calidad de vida incorporándose al modelo propuesto. El programa otorga tierras, viviendas y capacitación para el desarrollo de "proyectos productivos autosustentables". En los cálculos iniciales se estimó que podrían repoblarse más de 600 pequeñas localidades

rurales del interior bonaerense y dar asiento a más de 100.000 granjas individuales o colectivas.

VI) Uruguay: un caso ejemplar

Uno de los ejemplos en el mundo digno de imitar es el de Uruguay. En dicho país los sucesivos gobiernos han demostrado su motivación para la subdivisión de la tierra, lo cual trae aparejado el asentamiento del trabajador rural. Con el correr de los años se generaron diversas comisiones para el fomento rural, llegando al punto cúlmine en esta materia con la sanción de la ley 11.029 de 1948 que dio origen al Instituto nacional de Colonización (INC).

El INC es la organización pública de referencia en materia de política de tierras en el país, que promueva la radicación y el desarrollo rural en su conjunto. Su misión es la de promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria, la radicación y el bienestar del trabajador rural mediante la reactivación de las colonias existentes y el desarrollo de nuevos procesos colonizadores que tienen como característica principal la pluralidad de modelos, con énfasis en emprendimientos asociativos.

VII) La distribución demográfica en Argentina

En nuestro país hay una gran cantidad de territorio sin poblar y sin explotar. La densidad demográfica en nuestro país es de 14,4 habitantes por km², con una marcada concentración humana en el Conglomerado Urbano Bonaerense, en la cual se concentran 10 millones de personas, el 38,9% de la población nacional. Otros 5 millones de personas ocupan el resto de la provincia. A Buenos Aires le siguen las Provincias de Córdoba y Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con poblaciones que giran en torno a los 3 millones.

En base a lo expuesto, y teniendo en cuenta que de acuerdo al censo llevado a cabo en 2010, la República Argentina cuenta con 40,5 millones de habitantes, se puede apreciar que el 60% de su población, se encuentra concentrada en la región integrada por las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y la Ciudad de Buenos Aires, las cuales ocupan una superficie que no alcanza el 22% del territorio

nacional. La siguiente tabla, elaborada en base a datos suministrados por el INDEC, resulta ilustrativa para comprender la problemática de la distribución demográfica en la Argentina.

Densidad poblacional

DENSIDAD (hab x km2)		Km2
Región patagónica	1,8	930.423
Región cuyo	7.0	315.226
Región noroeste	6.5	559.864
Región noreste (litoral)	13.2	501.487
Región centro	38.7	473.092

Fuente: INDEC 2002

El cuadro anterior ilustra la variación de la densidad demográfica según las zonas del país, y nos muestra la escasa población radicada en la zona patagónica y el noroeste del país.

Paralelamente a lo antedicho, vemos en el cuadro siguiente que hay provincias en las que se ha experimentado una disminución en su tasa de crecimiento demográfico.

Provincias en que disminuyó la tasa de crecimiento desde 1991 a 2010

Provincias	Año 1991/2001	Año 2001/2010
Catamarca	23,1%	20,8%
Corrientes	15,9%	10,9%
Entre Ríos	13,4%	9,9%
Formosa	19,8%	14,2%
La Pampa	15,6%	12,2%
La Rioja	27,8%	21,1%
San Juan	16,5%	14,5%

San Luis	25,4%	22,8%
Santiago del Estero	17,8%	9,9%
Tierra del Fuego	36,6%	31,4%

Las provincias en las cuales dicha disminución ha sido más notoria son Entre Ríos, Formosa y Santiago del Estero. Este es un dato alarmante que confirma lo expuesto en el presente trabajo: hay enormes cantidades de población que abandona sus provincias para asentarse en el Área Metropolitana Bonaerense en una quimérica búsqueda de mejores chances de supervivencia.

Los movimientos humanos que nuestro país experimenta, no solo se refieren a la dicotomía Buenos Aires – Provincias. Tenemos también la migración desde el campo a la ciudad. La gente deja el entorno rural propiamente dicho, o los pueblos vinculados exclusivamente a las explotaciones agropecuarias, y se radica en las grandes ciudades, sea en Buenos Aires o en las capitales provinciales. Es abismal la diferencia que existe entre la población rural y la urbana, tal como lo indica el cuadro siguiente, en el cual se destaca la disminución permanente en la población rural y un consecuente aumento demográfico en las zonas urbanas.

Área de residencia	Población (en miles)		
	1991	2001	2010
Total país	32.616	37.146	40.519
Urbana	28.436	33.312	36.965
Rural	4.176	3.844	3.554

Fuente: INDEC

VIII) Conclusiones

A partir de la investigación realizada destacamos la importancia de crear un sistema de eficiente para la colonización de nuestro país. Gozamos de una gran cantidad de territorio fiscal despoblado y no explotado y muchas personas sin posibilidades de desarrollarse

dignamente en las condiciones actuales; pero que orientadas por una suma de políticas públicas adecuadas, podrían acceder a la tierra que les permita alcanzar sus aspiraciones y las de sus familias. Esas políticas de Estado a largo plazo colaborarían con el crecimiento que esta Nación se debe.

Son muchas las ventajas que, de no adoptarse un sistema serio de colonización, se desperdiciarían:

- 1) Desarrollo de infraestructura social, económica y poblacional.
- 2) Crecimiento sostenible, comprendiendo la promoción de una economía diversificada, pujante y competitiva que asegure altos niveles de empleo y mejoras continuas en la productividad, que permitan vislumbrar una trayectoria futura de incremento de los ingresos de la población y los hogares, preservando el medio ambiente.
- 3) Aumento poblacional en las regiones menos pobladas.
- 4) Fomento de actividades productivas generadoras de mano de obra.
- 5) Disminución de la centralización demográfica en los grandes centros urbanos.
- 6) Promoción del retorno de la población al ámbito rural.
- 7) Direccionamiento del proceso inmigratorio hacia aquellas zonas que requieren crecimiento y ser pobladas.

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

Control de los volcanes en Argentina**Resumen ejecutivo**

En el presente trabajo se plantean los puntos básicos que nuestro país debe realizar en relación a la actividad volcánica a fin de crear un organismo multidisciplinario que entienda sobre la materia.

I) Introducción

El control vulcanológico es uno de los puntos que en materia de defensa civil un país con focos de actividad volcánica debe contemplar. En nuestro país hay más de 20 volcanes distribuidos principalmente en la zona cordillerana de la Patagonia.

En el presente informe se presenta la situación actual de la vulcanología en la Argentina, el control que se lleva adelante en la materia en otros países de la región y los puntos principales que debería tener un organismo orientado a la vulcanología en nuestro país. Así, proponemos la creación de un área de investigación y de alarma vulcanológica, lo que permitiría tener un control de la actividad en nuestro territorio, con el fin de que al ocurrir las ineludibles erupciones se puedan minimizar las consecuencias de las catástrofes y adaptar la respuesta gubernamental para que sus efectos impacten de la menor manera posible en la ciudadanía.

II) Control de la actividad volcánica en el mundo

Los volcanes se definen como estructuras geológicas situadas en la superficie terrestre formados por la acumulación de material que proviene del interior de la tierra, por los cuales emerge el magma

en forma de lava, ceniza volcánica y gases del interior del planeta. El ascenso ocurre generalmente en episodios de actividad violenta denominados erupciones, las cuales pueden variar en intensidad, duración y frecuencia, siendo desde conductos de corrientes de lava hasta explosiones extremadamente destructivas. Los volcanes no sólo son respetados por su efecto destructivo sino que además, el aprovechamiento de los mismos también puede resultar beneficioso para el hombre, como por ejemplo mediante la generación de energía geotermal, la utilización de sus fumarolas y compuestos minerales sirven para las aguas termales, y para la fabricación de medicamentos naturales, materiales de construcción y abrasivos.

La humanidad ha convivido desde siempre con los volcanes y su capacidad destructiva ineludible. Pero pese a la imposibilidad del hombre de intervenir sobre la actividad volcánica, los riesgos que ella representa, hace que con más razón los volcanes deban ser estudiados y monitoreados de manera intensiva a través de centros de investigación y docencia que se ocupen del tema. Dichos centros, encargados de gestionar el seguimiento y controlar la actividad volcánica, informar y educar a la población, existen en la mayoría de los países con presencia de volcanes. Sin embargo la Argentina carece de una institución propia de este tipo y consideramos que sería de una gran importancia su existencia. El presente trabajo procura delinear a grandes rasgos la forma en que se debería impulsar esta investigación. A nuestro entender, el área específica encargada de estudiar la actividad volcánica debería funcionar dentro de la estructura del Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPRES), organismo encargado de llevar adelante el control de la actividad sísmica. El INPRES depende del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Haciendo un análisis comparativo de la región, vemos que algunos países iberoamericanos ya cuentan con institutos para la investigación y alarma de la actividad volcánica, entre ellos Chile, Guatemala, México y Costa Rica.

- La República de Chile cuenta con el centro de monitoreo denominado Observatorio Vulcanológico de los Andes del Sur (OVDAS), una unidad científico-técnica cuyo principal objetivo es establecer sistemas para la vigilancia y monitoreo permanentes de los volcanes más peligrosos de ese país, con el

fin de suministrar información oportuna a distintas autoridades, instituciones y demás interesados. El OVDAS fue creado en el año 1996 y es parte del proyecto chileno de vigilancia volcánica, dependiendo del Servicio Nacional de Geología y Minería de Chile y tiene su sede central en el cerro Ñielol de Temuco, Región de la Araucanía. El principal objetivo del OVDAS es establecer sistemas para la vigilancia permanente de los volcanes más peligrosos de los Andes del Sur. El observatorio está ubicado al frente de los volcanes Villarrica y Llaima, dos de los cuatro más activos de Sudamérica. Esto permite, tanto la observación visual e instrumental y seguimiento de varias manifestaciones volcánicas como el estudio de su comportamiento en tiempos de calma y de crisis. Asimismo, sirven como campo de prueba para diagnosticar la eficacia de las nuevas tecnologías aplicadas a los instrumentos de monitoreo vulcanológico. El OVDAS cuenta con estaciones de vigilancia sísmica, equipadas con sensores Sismómetros Ranger, L4C y geófonos (para detectar señales sísmicas), equipos de transmisión telemétrica, módulos de GPS para sincronización de las estaciones de vigilancia y webcam para observación visual de actividad volcánica.

- En Guatemala, el Instituto nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología, creado en el año 1976, es uno de los más reconocidos a nivel mundial y trabaja en conjunto las actividades relacionadas a la vulcanología. En dicho instituto se lleva adelante un control estricto de la actividad volcánica con el fin de aminorar las consecuencias de las erupciones volcánicas.

III) Volcanes en Argentina

Hay numerosos volcanes dentro de nuestro territorio nacional, varios de ellos considerados activos ya que presentan registros de erupciones producidas en épocas geológicas recientes, mientras que otros se encuentran definitivamente extintos. Los volcanes de Argentina presentan variaciones tanto en su forma como en sus emplazamientos tectónicos, y la mayoría de ellos pertenecen al Cinturón volcánico de los Andes. Dada la naturaleza del vulcanismo, es imposible establecer un número exacto de volcanes, pero podemos señalar que en el país existen alrededor de 23 volcanes que se ubican en diferentes provincias detallados en el siguiente listado:

Volcanes en Argentina

	Volcanes	Ubicación
1	Antofalla	Catamarca
2	Arácar	Salta
3	Cerro Bonete	La Rioja
4	Cerro Bayo	Catamarca
5	Copahue	Neuquén
6	Cordón del Azufre	Catamarca (ARG.) / Chile
7	Domuyo	Neuquén
8	Incahuasi	Catamarca
9	Lanín	Neuquén
10	Llullaillaco	Salta
11	Maipo	Mendoza
12	Medusa	Catamarca
13	Ojos del Salado	Catamarca
14	Payún Matrú	Mendoza
15	Monte Pissis	Catamarca y la Rioja
16	Planchón	Mendoza
17	Robledo	Catamarca
18	La Caldera del Robledo	Catamarca
19	San José o San José de Maipo	Mendoza (ARG.) / Chile
20	Sierra Nevada	Catamarca
21	Tromen	Neuquén
22	Cerro Tronador	Rio Negro
23	Tupungatito	Mendoza

En el último tiempo, la zona sur de la Cordillera de los Andes ha registrado diversa actividad volcánica, llegando en muchos casos a producirse erupciones de gran magnitud, las cuales produjeron grandes impactos en localidades argentinas. Así podemos destacarse las erupciones del volcán Hudson en el año 1991 que afectó la localidad de Los Antiguos en la Provincia de Santa Cruz; la del volcán Chaitén en el año 2008 que afectó la localidad de Esquel en la Provincia de Chubut; y la más reciente del volcán Puyehue-Cordón Caulle durante 2011 y 2012, que afectó las localidades de San Carlos de Bariloche en la Provincia de Río Negro y de Villa La Angostura, Villa Traful y San Martín de los Andes en la Provincia de Neuquén, con impactos sustanciales en el resto del territorio nacional a consecuencia de los problemas en la aeronavegación que incidieron en sitios tan lejanos como Buenos Aires y Ushuaia. La erupción de este volcán, a causa de la gran cantidad de cenizas que fueron desparramadas y su extensa permanencia, generó enormes consecuencias negativas en el turismo, en la calidad habitacional de la población y la actividad agropecuaria.

Los tres volcanes antes mencionados han producido daños significativos en el territorio argentino a pesar de estar localizados en la República de Chile. Ello produjo como consecuencia de la dirección de los vientos dominantes en estas regiones, que permitió el transporte hacia el este de enormes cantidades de ceniza volcánica.

Es importante destacar que en comparación con lo que sucede en otros países, la actividad volcánica en la Argentina no es una de las más fuertes. Sin embargo, su existencia hace necesaria la creación de un área de investigación para esta actividad. A su vez entendemos que los riesgos que puedan existir son comparativamente más bajos al estar los volcanes alejados de las zonas densamente pobladas. La dirigencia política argentina, luego de la erupción del volcán Puyehue el pasado 4 de junio de 2011 y de las grandes consecuencias que éste ocasionó, prometió la creación de un instituto para el seguimiento y control de la actividad volcánica, lo cual, pese a la necesidad existente, nunca se vio materializado.

IV) Manos a la obra: hacia el control de los volcanes en Argentina

La República Argentina cuenta con algunos organismos que trabajan en temas conectados a la actividad volcánica, pero lo cierto es que no se dispone en la actualidad de un seguimiento permanente de la

actividad de sus volcanes. Tampoco cuenta con un proceso sistemático de evaluación del riesgo que puedan generar sus propios volcanes y los de sus vecinos ni planes de acción ante casos de emergencia y desastre volcánico. La única información exclusivamente referida a la actividad volcánica con que se cuenta es la suministrada desde Chile.

Entre los organismos que, sin estar directamente enfocados en la vulcanología, se encargan de aspectos que se vinculan a ella, encontramos al INPRES, ubicado en la provincia de San Juan, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. El INPRES está encargado de todo lo relacionado con la actividad sísmica del país. Por otro lado tenemos al Sistema Federal de Emergencias (SIFEM), el cual actúa bajo la órbita de Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio de Interior. El SIFEM, articula la actuación de los organismos públicos nacionales competentes y su coordinación con las provincias y municipios, al momento de prevenir y gerenciar eficientemente la respuesta ante situaciones de emergencia y desastres naturales o antrópicos. Por último nos encontramos con el Servicio Geológico Minero (SEGEMAR) dependiente de la Secretaría de Minería, el cual constituye el ámbito científico-técnico responsable de la producción de conocimientos e información geológica, minera, tecnológica y ambiental. En su estructura dispone de dos áreas: el Instituto de Geología y Recursos Minerales (IGRM) y el Instituto de Tecnología Minera (INTEMIN). El INTEMIN es responsable de apoyar y promover la actualización del sector minero, mientras que el IGRM debe ejecutar el Programa Nacional de Cartas Geológicas y Temáticas establecido por la Ley Nacional 24.224. El IGRM también interviene en el Sistema Federal de Emergencias como proveedor de información básica pertinente a la identificación y zonificación de riesgos naturales y la planificación territorial.

Para evitar el dispendio de recursos y tiempo que crear un organismo nuevo implica, creemos conveniente que la nueva área de investigación dedicada al estudio, observación y alarma permanente de los volcanes que puedan potencialmente afectar a la Argentina, funcione dentro del INPRES debido al nexo existente entre la sismología y la vulcanología. Creemos también en la conveniencia de propender hacia la integración científico-técnica entre los organismos afines de los países de la región, en particular Chile y Bolivia, ya que con ellos se comparten estructuras geológicas comunes y además porque

nuestro territorio se ve directamente afectado por las erupciones en esos países.

Nuestro país dispone de importantes recursos humanos en ámbitos académicos, científicos y técnicos, cuyo aporte puede permitir la elaboración de un programa de prevención de riesgos volcánicos, la detección de señales de próximas erupciones, el desarrollo de planes de emergencia, mapas de riesgo, y la confección de estándares y normas de referencia en materia sanitaria, ambiental y demás aspectos que la actividad volcánica pueda llegar a afectar.

Entendemos que en la creación de esta nueva área de investigación se deberían tener en cuenta las siguientes consideraciones y necesidades:

- Instalación de sismógrafos en los volcanes con riesgo de actividad.
- Integración con otros países de la región para la creación de mecanismos de alerta sísmica y vulcanológica temprana y para el desarrollo de acciones conjuntas de respuesta ante situaciones de emergencia y catástrofe.
- Contar con herramientas para la medición del impacto del material particulado volcánico en el aire, tanto en la aeronavegación como en la salud humana y animal y en el medioambiente.
- Determinar los riesgos volcánicos, elaborar mapas de peligrosidad, desarrollar e implementar planes de emergencia, y brindar asistencia técnica durante las emergencias volcánicas y con posterioridad a ellas.
- Coordinar los sistemas de cooperación e integración entre los organismos nacionales, provinciales y municipales para la observación, recopilación y procesamiento de información, elaboración de planes de emergencia, capacitación y formación de recursos humanos e institucionales y otras tareas necesarias para el cumplimiento de sus funciones.
- Establecer mecanismos de aviso a la población de la actividad volcánica y los posibles riesgos existentes. Concientizar y educar a la población sobre el tema.

V) Conclusión

A partir de lo investigado, lo que pretende el presente informe es saldar una deuda pendiente en materia vulcanológica en nuestro país. La creación de esta nueva área de investigación permitirá generar nuevos puestos de trabajo para profesionales dedicados a la geología en nuestro país, además de ahondar las relaciones bilaterales con otros países de la región en esta materia. Por otra parte, el hecho de crearla dentro de un organismo ya existente permitiría darle vigencia al órgano en menos tiempo y evitar cualquier tipo de trabas burocráticas que existan con la creación de un nuevo organismo. De esta manera estaríamos aportando una solución palpable al drama que la ciudadanía experimenta ante casos de actividad volcánica.

VI) Texto normativo

Artículo 1°: Créase el Área de Investigación, Control y Alarma Vulcanológica (AICAV), cuyo objeto es monitorear, observar y desarrollar medidas preventivas, emitir alertas, y gerenciar acciones antes, durante y con posterioridad a la erupción de volcanes que afectan al Territorio Nacional, con el fin de contribuir al resguardo de la vida y la salud de sus habitantes, de sus bienes y el medioambiente, frente a los riesgos y daños emergentes de la actividad volcánica. El AICAV estará organizado dentro del Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPRES)

Artículo 2°: El AICAV se conformará de un Directorio que estará integrado por un representante de cada una de las Provincias y uno de la Nación, y un Director Técnico seleccionado por concurso, con antecedentes profesionales científico-técnicos relacionados con la vulcanología y/o geología.

Artículo 3°: El AICAV contará con la asistencia científica y técnica de un Consejo de Asesoramiento e Investigación integrado por representantes de universidades y de los siguientes organismos:

- Servicio Geológico Minero de Argentina (SEGEMAR)
- Servicio Meteorológico Nacional (SMN)
- Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE)

- Dirección Nacional de Protección Civil – Area Análisis de Riesgo y Proyectos Especiales (ARPE)
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

Otros organismos y entidades provinciales y nacionales podrán ser incluidos en el Consejo de Investigación según amerite la situación y a decisión del Directorio.

Artículo 4°: El Consejo de Asesoramiento e Investigación estará facultado para elaborar informes de situación de la actividad volcánica o cualquier otro tipo de actividades que establezca la reglamentación de la presente ley, con el objetivo de aportar nuevos conocimientos en el examen de la estructura geológica y los procesos geofísicos de los volcanes del Territorio Nacional.

Artículo 5°: Son funciones propias del AICAV:

- Identificar y priorizar por nivel de riesgo sanitario, social, económico y ambiental, a los principales volcanes del territorio nacional, a fin de someterlos a un seguimiento permanente, e identificar aquellos volcanes ubicados en otros países que impliquen riesgos volcánicos en el Territorio Argentino.
- Instalación de sismógrafos en los volcanes con riesgo de actividad.
- Integración con otros países de la región para la creación de mecanismos de alerta sísmica y vulcanológica temprana y para el desarrollo de acciones conjuntas de respuesta ante situaciones de emergencia y catástrofe.
- Llevar a cabo la medición del impacto del material particulado volcánico en el aire, tanto en la aeronavegación como en la salud humana y animal y en el medioambiente.
- Determinar los riesgos volcánicos, elaborar mapas de peligrosidad, desarrollar e implementar planes de emergencia, y brindar asistencia técnica durante las emergencias volcánicas y con posterioridad a ellas.
- Anunciar a la población la actividad volcánica y los posibles riesgos existentes, desarrollando planes de emergencia

para las zonas que pudieran verse afectadas por erupciones volcánicas.

- Concientizar y educar a la población sobre la actividad volcánica.
- Elaborar procedimientos de asistencia en materia de sanitaria a las poblaciones afectadas.
- Realizar estudios e investigaciones referidos a la detección temprana de erupciones volcánicas y los efectos de éstas sobre la salud humana y animal, la aeronavegación, la economía y el ambiente.
- Realizar estudios con posterioridad a la erupción de volcanes sobre las consecuencias existentes en materia sanitaria, económica y ambiental.
- Elaborar, junto con los organismos pertinentes, un plan de ayuda asistencial a las economías regionales afectadas por las erupciones volcánicas.
- Brindar apoyo científico y técnico a otros organismos en relación al aprovechamiento sustentable de los volcanes y su zona de influencia, desde el punto de vista energético, turístico, medicinal, etc.

Artículo 6°: El AICAV tendrá facultades para vincularse científica y técnicamente con organismos similares de otros países a los fines del cumplimiento de sus objetivos y funciones, al igual que establecer convenios de cooperación e integración con organismos nacionales, provinciales y municipales para la observación, recopilación y procesamiento de información, elaboración de planes de emergencia, capacitación y formación de recursos humanos e institucionales y otras tareas necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 7°: Para la puesta en marcha del AICAV se destinará una partida correspondiente del Presupuesto de la Nación y los demás recursos que le asignen leyes especiales o que determine el Poder Ejecutivo Nacional.

Artículo 8°.- La implementación de la observación de los volcanes más importantes del Territorio Nacional se efectuará progresivamente

según el nivel de riesgo, dentro de los cinco años de sancionada la presente Ley.

Artículo 9°: El AICAV deberá estar conformado y operativo dentro de los 180 días de la promulgación de la presente ley.

Artículo 10°: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

Propuesta para la baja de impuestos a los automóviles 0km**Resumen ejecutivo**

El sector automotriz ha sido uno de los más pujantes de la industria argentina durante la última década. Sin embargo, las trabas a las importaciones y las oscilaciones de la economía brasileña, han dejado al descubierto la necesidad de reformas, evidenciada en los derrumbes porcentuales del 2012. El proyecto propone la baja de impuestos a los rodados 0 km, con miras no sólo a fortalecer la industria, sino también a renovar el parque automotor argentino, aportando mayor seguridad vial y reduciendo la contaminación ambiental.

I) Introducción

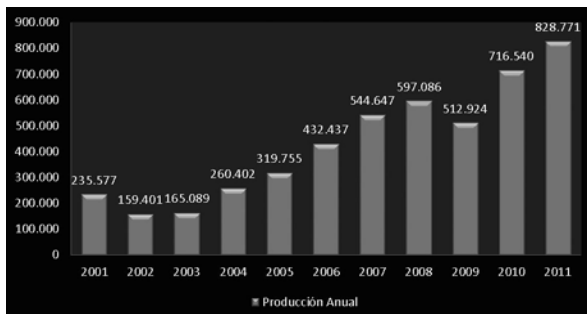
El presente proyecto tiene como objetivo generar incentivos a la industria automotriz a fin de estimular la economía nacional, la renovación del parque automotor, la mejora de las condiciones de seguridad y un mayor cuidado ambiental.

II) Realidad argentina 2001-2011

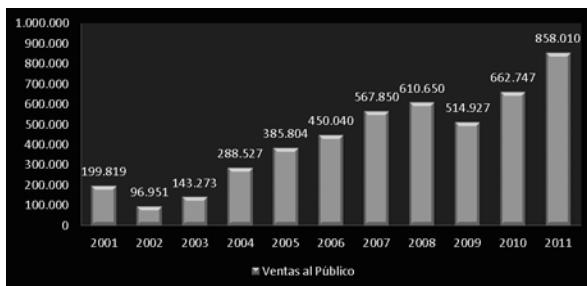
Año tras año, el sector automotriz se ha convertido en uno de los más exitosos y evolucionados del mercado logrando récords históricos.

Analizando la década que va desde 2001 a 2011, la tendencia es claramente en alza, registrando una producción anual de 235.577 vehículos en 2001; alcanzando los 432.437 en 2006, hasta llegar a los 828.771 en 2011. Es decir, que la producción nacional se ha incrementado un 350% en los últimos 10 años.

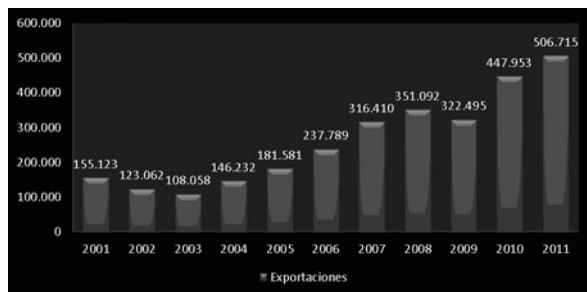
A título ilustrativo, exponemos las siguientes estadísticas, relativas a la producción anual de automotores, las ventas al público, las exportaciones y las importaciones:



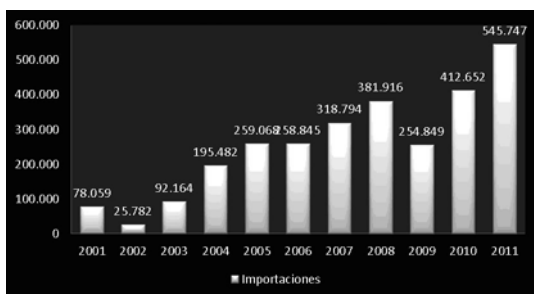
Fuente: http://www.acara.org.ar/economicos/pdf_anuario/2011/autos/capitulo2.pdf



Fuente: http://www.acara.org.ar/economicos/pdf_anuario/2011/autos/capitulo2.pdf



Fuente: http://www.acara.org.ar/economicos/pdf_anuario/2011/autos/capitulo2.pdf



Fuente: http://www.acara.org.ar/economicos/pdf_anuario/2011/autos/capitulo2.pdf

Como puede observarse, la tendencia de la última década ha sido claramente creciente, mostrando cada una de las gráficas una matriz coherente entre sí.

En tal sentido, si analizamos el año 2009, en cada una de las estadísticas puede notarse el impacto de la crisis económica mundial; viéndose fuertemente reactivado el sector en los años 2010 y 2011.

Sin embargo, estas gráficas, no revelan la desaceleración que ha sufrido la industria durante 2012.

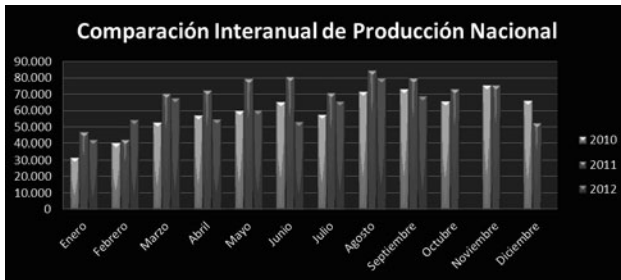
Tal como se describirá en los párrafos siguientes, entendemos que el actual retraso del sector responde, como nodos causales principales, al aislamiento económico argentino, a las trabas de las importaciones de autopartes, al cepo cambiario, y a las vicisitudes en las relaciones comerciales con nuestro natural y principal socio: Brasil.

III) Realidad argentina 2012

A pesar de los récords históricos en cuanto a patentamiento y venta de automotores en concesionarias, asoman por detrás números alarmantes. Según la Asociación de Fábricas de Automotores (ADEFSA), la producción de vehículos se desplomó 24% durante el mes de mayo de 2012, haciendo la comparación interanual con 2011, al tiempo que las exportaciones se redujeron un 46% en ese mismo período.⁵

5 <http://comex.iprofesional.com/notas/138087-La-otra-cara-del-boom-de-ventas-de-0Km-cae-la-produccion-y-se-desploman-las-exportaciones>

Nuevamente, resulta útil ilustrar el escenario planteado, teniendo en cuenta una gráfica de comparación interanual en los volúmenes de producción de automotores:



Como puede observarse, con la sola excepción del mes de febrero, todos los indicadores de producción correspondientes al año 2012 muestran una reducción del sector en comparación al año 2011.

Durante el mes de mayo de 2012, el nivel de producción cayó prácticamente a los mismos niveles del año 2010; mientras que en los meses de abril, junio y septiembre de 2012, se registró una producción incluso menor que la realizada durante el mismo mes de 2010.

Asimismo, se puede observar en la siguiente gráfica, que las exportaciones de Argentina han experimentado una caída durante 2012. Tal como señala el presidente de ADEFA, Viktor Klima, estos datos *"reflejan un reajuste de los mercados a nivel global, en cuyo marco las exportaciones argentinas disminuyeron en 52.000 unidades en lo que va de 2012, de las que 49.000 corresponden a Brasil, el principal mercado de destino"*.⁶



6 Ídem

IV) Escenario económico nacional

Conviene remontarse en el análisis de las causas que golpean al sector, dentro del panorama nacional.

El puntapié podemos ubicarlo en la prodigalidad que caracteriza al Gobierno de turno. Sencillamente, se gasta más de lo que ingresa, y el Oficialismo intenta sortear el déficit ocasionado, mediante la emisión de moneda. La consecuencia directa es la inflación, y un desfasaje entre los precios de productos nacionales comparados con los extranjeros.

Si hacemos foco en los primeros años de la última década, la importante devaluación experimentada entre los años 2001-2003, abrió la brecha para relaciones comerciales muy favorables para nuestro país. Altos ingresos por exportaciones dejaban un margen de escasas fugas de capital por importaciones. Pero la realidad cambiaría se estabilizó y la creciente inflación modificó el panorama.

No parece ser éste un panorama fácil de revertir, al menos en el corto plazo. Los especialistas señalan que la inflación seguirá siendo elevada, a pesar del estancamiento de la economía, debiendo buscarse las razones, principalmente, en una política monetaria *"muy expansiva"*.

Contrario el panorama descrito, el presidente de FIAT Argentina, Cristiano Rattazi, opinó que la Argentina debe *"volver a un sistema no inflacionario, ordenado, de país normal y serio"* para aumentar la competitividad.

Según Rattazi, las trabas al comercio exterior perjudican la expansión de los sistemas productivos. *"Los países que tuvieron un buen desarrollo son lo que se abrieron al mundo, los que se integraron con el resto de los países, mientras que los que tuvieron un mal devenir fueron los que se cerraron dentro de sus fronteras"*, dijo y agregó *"para hacerse rico hay que integrarse"*.

V) El gran socio: Brasil

No es casual el impacto descrito, dada la devaluación de la moneda brasilera, y la desaceleración de la economía del principal destinatario de los automotores que exporta Argentina. Interesante es

el dato referido a que el país vecino llegó –oportunamente- a adquirir el 90% de las unidades de producción nacional, y luego disminuyó la demanda hacia mediados de 2012 a menos del 77%, lo que significa un derrumbe cercano al 31 % en las importaciones de automotores por parte de Brasil.⁷

A lo largo de 2012, el termómetro ha ido variando.

Actualmente, las estadísticas de exportaciones por destino señalan a Brasil como absoluto dominador representando un 80,5% del mercado; por detrás –y considerándola como un bloque- se encuentra Europa con 7,6%; Colombia, representando 2,9%; Uruguay y México, arrojando cifras del 1,7% y 1,6% respectivamente.⁸

El gran socio está demandando nuevamente nuestros productos, pero tiene sus propios proyectos.

ANFAVEA (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores), estima que para el año 2015 se le inyectarán al sector automotriz brasileiro unos u\$s 60.000 millones, como parte de una política de expansión.

“Además de establecer cuotas de importación de 4.800 autos por empresa habilitada, el nuevo régimen permite la generación de crédito tributario y la importación de autos sin los 30 puntos adicionales del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI) -en volumen equivalente a 50% de la futura capacidad instalada- a las marcas que vayan a levantar fábricas en Brasil⁹.”

El equipo económico brasileiro designado, “determinó un aumento de 30 puntos porcentuales en el IPI, el año pasado y, a partir de 2013, permitirá una reducción del tributo, proporcional a los gastos con partes y piezas de autos fabricados en el país o en el Mercosur. Las empresas que no fabrican en el país tendrán que pagarlo. El descuento de gastos con piezas y partes se autorizará bajo la forma de crédito-premio del IPI: las empresas recibirán créditos equivalentes a una proporción de sus gastos en “insumos estratégicos” (término también

7 Ídem

8 <http://www.adefa.com.ar/v2/>

9 <http://www.cronista.com/especiales/Brasil-cambia-de-regimen-para-atraer-mas-inversion-automotriz-20121011-0034.html>

adoptado para caracterizar el régimen automotor como un programa de incentivo tecnológico, permitido por la OMC). ”¹⁰

Cabe preguntarse entonces, si debe ser parte de nuestra política depender o no del vaivén de un demandante comercial que representa prácticamente la totalidad de las exportaciones del sector.

A todas luces, la respuesta debe ser negativa. Tal como lo afirmaba Rattazzi, para prosperar económicamente hemos de integrarnos. Pero eso no significa encauzar un sector en forma prácticamente unívoca.

VI) Impacto en la fuerza de trabajo argentina

No resultan ajenas las noticias referentes a la incidencia que esta desaceleración ha tenido sobre el empleo en el sector automotriz.

Renault Argentina dispuso la suspensión de 2.000 operarios, obligada a reajustar sus planes de producción. Según fuentes de la misma empresa, las suspensiones forman parte de un plan que tiene la finalidad de regular el stock. ¹¹

Por otro lado, Fiat Auto Argentina optó por la misma medida en relación a 1.600 trabajadores, acusando problemas de logística y falta de insumos. ¹²

En ambos casos, y durante el período de suspensión, a los empleados se les abonó el 75% de su salario.

VII) Impuestos a los automotores: el “tarifazo K”.

Como se expuso al comienzo, el presente trabajo tiene por objetivo demostrar que se pueden generar incentivos al sector automotor, principalmente a través de la baja de impuestos a los autos 0 km.

Durante la elaboración de estos párrafos, siendo “coherente” con los escenarios cambiantes de nuestra Argentina, se publicó la Resolución 1980/2012 por la que el Ejecutivo nacional dispuso incrementar los aranceles que pesan sobre los automotores.

10 Ídem

11 <http://www.diaadia.com.ar/cordoba/renault-suspende-personal-desaceleracion-economica>

12 <http://www.puntal.com.ar/noticia.php?id=127863>

Por ejemplo, la "inscripción inicial" (patentamiento) de autos nuevos, antes de la resolución mencionada, *estaba sujeta a un arancel del 1% del valor de mercado del vehículo, ya sea nacional o importado. La nueva resolución aumenta esa tasa a 1,20%, en el caso de los autos de fabricación nacional, y a 1,50% si se trata de vehículos importados (de países no miembros del Mercosur).*¹³

Atendiendo a la transferencia de dominio de autos usados, el arancel va a depender de su antigüedad: para los autos patentados dentro de los últimos doce años completos, el arancel es de 1% del valor del vehículo, y si ese valor no se puede definir, "deberá percibirse el arancel mínimo que para cada categoría se dispone", el cual no podrá ser menor a \$ 300. Antes de la resolución 1980/2012, el mínimo era de \$ 180.

Para la porción del parque automotor más antiguo (patentados hace 20 años o más), la tasa aplicable es de 1% y el arancel mínimo de \$ 100, para el caso en que no se pueda determinar el valor de mercado. Con anterioridad a la medida, el arancel mínimo para los autos más viejos era \$ 50.

A continuación, se pueden apreciar los nuevos valores asignados por el Registro de la Propiedad Automotor¹⁴, a saber:

RUBRO	ANTES	DESPUES
Certificación de firmas	\$15	\$75
Certificación de firmas que incluyan personería del firmante	\$10	\$100
Certificado de estado de dominio por cada automotor	\$8	\$20
Cambio de motor/cilindro GNC	\$45	\$80
Expedición de cédula adicional	\$43	\$60
Título automotor	\$28	\$60

13 <http://www.lanacion.com.ar/1513837-suben-los-aranceles-a-la-compra-de-autos-y-motos>

14 <http://www.infobae.com/notas/673605-Patentar-un-0km-es-un-50-mas-costoso.html>

Placas de identificación metálicas de automotores	\$51	\$70
Inscripción inicial de automotores fabricación nacional	1% del valor de mercado	1,20 % del valor de mercado
Inscripción inicial de automotores de fabricación extranjera	1% del valor de mercado	1,50% del valor de mercado
Oblea que acredita el derecho a contar con plazo de gracia para primera Revisión Técnica Obligatoria del automotor 0 KM	\$30	\$150
Inscripción de camiones y ómnibus	\$450	\$1.500

Por otro lado, no podemos dejar de mencionar el Pago de Matrículas o Patentes: Los vehículos deben tributar un 3.2% por año de su valor de mercado, importe que se paga bimestralmente, totalizando seis cuotas a lo largo del año calendario. Asimismo, cabe destacar, por ejemplo, que según el art. 277 del Código Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, están exentos de pago los vehículos cuyos modelos superen los doce (12) años de antigüedad al 31 de diciembre del año inmediato anterior y considerando el año del modelo como año completo. Cuando se trate de un modelo importado se computará el plazo a partir de la fecha de primera inscripción como 0km ante el Registro Nacional de la Propiedad Automotor.

VIII) Beneficios adicionales de la renovación del parque automotor

Además del impulso y sostenimiento de este sector de la industria, la renovación de parque automotor tiene beneficios adicionales que no son menores.

Entre ellos, podemos mencionar en primera instancia, lo relativo a la seguridad vial. Si bien es cierto que el factor más influyente en

consideración a la siniestralidad es el humano ¹⁵, resulta razonable atender a las circunstancias restantes: ante el mismo grado de intervención del factor humano, un rodado con menor antigüedad, mejores prestaciones, complementos más modernos y mayor grado de tecnología aplicada a medidas y dispositivos de seguridad (airbag, frenos ABS, etc.) pueden ser la diferencia entre la vida y la muerte tanto del conductor, como de terceros.

Asimismo, el desarrollo de motores y vehículos cada vez más eficientes, viene aparejado a un menor consumo de combustibles y también la adopción de energías limpias, como es el caso de los novedosos automóviles denominados híbridos, que combinan el motor de explosión con la energía eléctrica, reduciendo la contaminación atmosférica y la emisión de gases de efecto invernadero.

Todo ello, dejando de lado lo referente a condiciones especiales, como son los autos de colección, cuyo tratamiento excede el presente.

IX) Propuesta

Luego de las virtualidades expuestas en este trabajo, y su correlato con los vaivenes del sector automotriz atestiguados a lo largo de 2012, se propone revertir los aumentos dispuestos a los costos impetrados sobre los vehículos 0 km. En congruencia, se aspira a un sistema de graduaciones, de acuerdo a la antigüedad de un rodado: a mayor antigüedad, mayores deberían ser las cargas sobre el propietario, como acicate a la renovación del mismo, a fin de mantener en nuestro país un parque automotor seguro, eficiente y cada vez menos contaminante; y por sobre todo, sosteniendo al sector en movimiento.

Así como fue graficado más arriba, diagramamos la propuesta.

RUBRO	PROPUESTA	HOY
Certificación de firmas	\$ 0	\$75
Certificación de firmas que incluyan personería del firmante	\$ 0	\$100

15 <https://www.cesvi.com.ar/Home/Prensa/estadisticas/2007/causas.htm>

Certificado de estado de dominio por cada automotor	\$ 0	\$20
Cambio de motor/cilindro GNC	\$ 20	\$80
Expedición de cédula adicional	\$ 20	\$60
Título automotor	\$ 15	\$60
Placas de identificación metálicas de automotores	\$ 25	\$70
Inscripción inicial de automotores fabricación nacional	0,5 % del valor de mercado	1,5% del valor de mercado
Inscripción inicial de automotores de fabricación extranjera	0,8% del valor de mercado	1% del valor de mercado
Oblea que acredita el derecho a contar con plazo de gracia para primera Revisión Técnica Obligatoria del automotor 0 KM	\$20	\$30
Inscripción de camiones y ómnibus	\$200	\$1.500

Por último, y en relación al pago de matrículas o patentes, podríamos concebir un sistema de etapas:

- a. Los vehículos de 0 a 3 años de antigüedad, deberían tributar un 1,5 % por año de su valor de mercado.
- b. Los vehículos de 3 a 5 años de antigüedad, deberían tributar un 2 % por año de su valor de mercado.
- c. Los vehículos de 5 a 7 años de antigüedad, deberían tributar un 2,5 % por año de su valor de mercado.
- d. Los vehículos de 7 a 10 años de antigüedad, deberían tributar un 3 % por año de su valor de mercado.
- e. Los vehículos de más de 10 años de antigüedad, deberían tributar un 3,5 % por año de su valor de mercado.

Entendemos esta lógica como más acertada, toda vez que una ecuación inversa no sería más que “complicidad con lo vetusto”.

Por el contrario, debemos estimular el progreso, la renovación, y premiar –en lugar de castigar- a quien invierte, consume, y adquiere vehículos nuevos, estimulando el dinamismo de este sector tan importante de la industria Argentina.

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

Propuestas para la modificación del monotributo**Resumen ejecutivo**

El presente trabajo está orientado a mejorar el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, conocido popularmente como Monotributo. Desde la creación de este impuesto han habido cambios en la normativa que contrariaron el espíritu y los objetivos con los cuales aquel fue creado. Asimismo, en un contexto inflacionario como el actual resulta imperativo realizar actualizaciones de la base imponible del Monotributo de manera automática, que no dependa de decisiones discrecionales del poder de turno.

I) Debate en parlamentario

Al momento de ser tratada la ley 24.977, en 1998, los miembros informantes en las dos cámaras legislativas, pertenecientes al partido que gobernaba en aquel entonces (Justicialista), manifestaron claramente que el objetivo del mismo era incorporar al sistema tributario a aquellas personas que, por sus elevados costos, no podían abonar los impuestos ni su administración¹⁶. Aquella situación, de alta presión tributaria para este tipo de pequeños contribuyentes, generaba un incentivo alto para evadir responsabilidades impositivas. Por lo tanto, el objetivo de la norma propuesta era “incorporar a aquellos sectores

16 Diputado Lamberto, 12º Reunión, 7ª sesión ordinaria, Cámara de Diputados, 6 de mayo de 1998. Senador Verna, 22º Reunión, 14ª sesión ordinaria, Cámara de Senadores, 3 de junio de 1998.

que están hoy en la economía informal y que no pagan impuestos”¹⁷. También se explicitaba que el proyecto no tenía como objetivo lograr una mayor recaudación “sino la integración de muchos argentinos [...] en una economía blanca [...]”¹⁸. La simplificación y búsqueda de una mayor equidad tributaria se plantearon en aquel debate como los pilares del nuevo régimen tributario, siendo apoyado dicho proyecto de manera mayoritaria por todos los bloques de los partidos políticos con representación legislativa.

II) Características principales del Monotributo

1. Impuestos integrados

De acuerdo a la información que provee la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)¹⁹ el Monotributo o Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes es un impuesto cuyo pago único mensual comprende al Impuesto a las Ganancias, el Impuesto al Valor Agregado, los Aportes al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y el Aporte al Sistema Nacional del Seguro de Salud. Según la AFIP el objetivo del régimen es “simplificar el cumplimiento de las obligaciones impositivas y de seguridad social para los pequeños contribuyentes”²⁰.

El pago mensual que deben realizar los contribuyentes suscriptos al régimen se divide en dos componentes: 1) El *impuesto integrado* que se fija según los ingresos brutos facturados, la superficie afectada a la actividad, la energía eléctrica consumida y el monto de los alquileres devengados; y 2) una *cotización previsional* fija correspondiente a los aportes jubilatorios y obra social.

2. ¿Quiénes pueden pertenecer al régimen?

17 Diputado Lamberto, 12º Reunión, 7ª sesión ordinaria, Cámara de Diputados, 6 de mayo de 1998.

18 Senador Verna, 22º Reunión, 14ª sesión ordinaria, Cámara de Senadores, 3 de junio de 1998.

19 Lo que usted necesita saber sobre el nuevo “Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS)-Monotributo. AFIP.

20 Lo que usted necesita saber sobre el nuevo “Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS)-Monotributo. AFIP, p.3.

Pueden ser monotributistas aquellas personas físicas que realicen ventas de cosas muebles, locaciones y/o prestaciones de servicios; las sucesiones indivisas que continúan la actividad de la persona fallecida; los integrantes de las cooperativas de trabajo; y las sociedades de hecho e irregulares que tengan tres socios como máximo. Los requisitos para ingresar al régimen para las locaciones y/o prestadores de servicios son haber obtenido en los doce meses previos, ingresos brutos que no superen los \$200.000. Los monotributistas que comercialicen bienes muebles y que hubiesen superado el monto anterior pero sin sobrepasar la suma de \$300.000 anuales, deben cumplir con el requisito de tener una cantidad mínima de personal²¹. Además, para cada categoría se debe cumplir con determinados requisitos respecto de la superficie afectada a la actividad, la energía eléctrica consumida y el monto de alquileres devengados.

3. Categorías y pagos

Cuadro N° 1

Cat.	Ing. brutos (\$)	Locac. y servic.	Vta. de cosas muebles	Aportes		Locac. y servic.	Vta. de cosas muebles
		Impuesto integrado (\$)	Jubil. (\$)	Salud (\$)	Pago mensual total (\$)	Pago mensual total (\$)	
B	24.000	39	39	157	100	296	296
C	36.000	75	75	157	100	332	332
D	48.000	128	118	157	100	385	375

21 Un (1) empleado como mínimo para los que tengan ingresos brutos de hasta \$235.000; dos (2) para los que facturen hasta \$270.000; y tres (3) para los que vendan por montos de hasta \$300.000.

E	72.000	210	194	157	100	467	451
F	96.000	400	310	157	100	657	567
G	120.000	550	405	157	100	807	662
H	144.000	700	505	157	100	957	762
I	200.000	1.600	1.240	157	100	1.857	1.497
J	235.000		2.000	157	100		2.257
K	270.000		2.350	157	100		2.607
L	300.000		2.700	157	100		2.957

Fuente: elaboración propia en base a AFIP.

Podemos observar pues, que existen en la actualidad once categorías dentro de las cuales, los contribuyentes que reúnan las condiciones, pueden registrarse como monotributistas. Las ocho primeras categorías corresponden tanto para los que brindan locaciones, prestan servicios y venden productos muebles por debajo de una suma fijada; mientras que las tres categorías restantes, corresponden exclusivamente a este último tipo de actividad. Como se expresa en el Cuadro N° 1 los aportes al sistema jubilatorio y de salud se mantienen constantes, independientemente, del nivel de los ingresos brutos que facture el monotributista. Las diferencias se dan en el componente puramente impositivo, que va incrementándose de acuerdo al monto de los ingresos brutos anuales percibidos.

4. Evolución del régimen de monotributo

Componente impositivo

Los pagos correspondientes a la parte impositiva del Monotributo (impuesto integrado) han ido modificándose en los años que este régimen lleva vigente, como podemos observar en el Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2: Locaciones y servicios

Categoría	Anterior (Pre 2008)		Actual (2012)	
	Ingresos brutos (\$)	Impuesto integrado (\$)	Ingresos brutos (\$)	Impuesto integrado (\$)
A	12.000	33		
B	24.000	39	24.000	39
C	36.000	75	36.000	75
D	48.000	128	48.000	128
E	72.000	210	72.000	210
F			96.000	400
G			120.000	550
H			144.000	700
I			200.000	1.600

Fuente: elaboración propia en base a AFIP.

Como se puede observar en el Cuadro N° 2, en la actualidad se ha eliminado la categoría más baja (A) y se agregaron cuatro categorías más (F, G, H e I) para las actividades de locaciones y prestación de servicios, que van desde los \$96.000 a los \$200.000.

Cuadro N° 3: Venta de cosas muebles

Categoría	Pre 2008		Actual (2012)	
	Ingresos brutos	Impuesto integrado	Ingresos brutos	Impuesto integrado
B			24.000	39
C			36.000	75
D			48.000	118
E			72.000	194
F	12.000	33	96.000	310
G	24.000	39	120.000	405
H	36.000	75	144.000	505
I	48.000	118	200.000	1.240
J	72.000	194	235.000	2.000
K	96.000	310	270.000	2.350

L	120.000	405	300.000	2.700
M	144.000	505		

Fuente: elaboración propia en base a AFIP.

En el Cuadro N° 3 observamos que para aquellos monotributistas cuya actividad sea la de venta de cosas muebles, también se le han agregado categorías dentro de las cuales incluir a los contribuyentes con mayor facturación de ingresos brutos. A tal fin, se les han asignado letras diferentes, equiparándolos con los monotributistas locadores y prestadores de servicios, pero agregándoles solamente cuatro categorías de facturación más (de \$200.000 a \$300.000).

Aportes a la Seguridad Social

Además del pago del componente impositivo los monotributistas deben pagar (en caso que no estén realizando otras actividades en relación de dependencia) un aporte al sistema de salud y otro al jubilatorio. En un principio tanto los locatarios y prestadores de servicios como los contribuyentes dedicados a la venta de cosas muebles, debían afrontar un aporte jubilatorio de \$35 mensuales y otro al sistema de salud de \$24,44. En la actualidad dichos aportes son de \$157 y \$100 respectivamente.

5. Evolución de la presión tributaria sobre el monotributista

Como pudimos observar en los cuadros anteriores la porción correspondiente al pago impositivo se ha mantenido constante a lo largo de los años, agregándose algunas categorías adicionales para aquellos que tienen mayores ingresos brutos en su facturación. Dichas nuevas categorías tienen un costo impositivo mayor que las de menor nivel de facturación. Donde sí ha habido un cambio en los pagos mensuales ha sido en los aportes al sistema jubilatorio y de salud, cuyos aumentos han sido aplicados a todas las categorías,

independientemente del nivel de facturación anual del contribuyente suscripto al régimen.

Si sumamos el pago que se realiza en concepto del impuesto integrado y los aportes al sistema jubilatorio y de salud, y los comparamos con las diferentes categorías en las cuales se pueden inscribir los contribuyentes en el régimen simplificado, podemos estimar el nivel de la presión tributaria y su evolución a lo largo del tiempo.

Cuadro N° 4: Presión tributaria locatarios y servicios

Pre 2008		2010-2012		Actual (2012)		Variación % 2012 vs. Pre 2008	Variación % 2010-12 vs. Pre 2008	Variación % 2012 vs. 2010-12
Ingresos brutos	Presión tributaria	Ingresos brutos	Presión tributaria	Ingresos brutos	Presión tributaria			
24.000	4,9	24.000	10,95	24.000	14,8	200,7	122,5	35,2
36.000	4,5	36.000	8,50	36.000	11,1	147,0	89,7	30,2
48.000	4,7	48.000	7,70	48.000	9,6	105,4	64,3	25,0
72.000	4,5	72.000	6,50	72.000	7,8	73,3	44,7	19,7
		96.000	7,25	96.000	8,2			13,3
		120.000	7,30	120.000	8,1			10,5
		144.000	7,33	144.000	8,0			8,8
		200.000	10,68	200.000	11,1			4,3

Fuente: elaboración propia en base a AFIP.

Como se puede observar en el Cuadro N° 3, la variación de la presión tributaria para los monotributistas locatarios y prestadores de servicios se incrementó entre un 73,3% y 200,7%, para el período anterior a 2008 respecto de 2012. Para aquellos que se ubicaban en la categoría más baja (hasta \$24.000 de facturación anual), se triplicó la carga tributaria y para las categorías medias (entre \$36.000 y \$72.000) la misma aumentó, aunque bastante menos que para los de la más baja.

Cuadro N° 5: Presión tributaria venta cosas muebles

Pre 2008		2010-2012		Actual (2012)		Variación %	Variación %	Variación %
Ingresos brutos	Presión tributaria	Ingresos brutos	Presión tributaria	Ingresos brutos	Presión tributaria	2012 vs. Pre 2008	2010-12 vs. Pre 2008	2012 vs. 2010-12
24.000	5,55	24.000	10,95	24.000	14,80	166,7	97,3	35,2
36.000	4,90	36.000	8,50	36.000	11,07	125,9	73,5	30,2
48.000	4,75	48.000	7,45	48.000	9,38	97,4	56,8	25,8
72.000	4,43	72.000	6,23	72.000	7,52	69,5	40,6	20,6
96.000	4,78	96.000	6,13	96.000	7,09	48,4	28,3	15,7
120.000	4,77	120.000	5,85	120.000	6,62	38,8	22,6	13,2
144.000	4,81	144.000	5,71	144.000	6,35	32,1	18,7	11,2
		200.000	8,52	200.000	8,98			5,4
		235.000	11,13	235.000	11,53			3,5
		270.000	11,24	270.000	11,59			3,0
		300.000	11,52	300.000	11,83			2,7

Fuente: elaboración propia en base a AFIP.

Para los monotributistas cuya ocupación es la venta de cosas muebles, también se observa un significativo incremento de la presión tributaria entre el período previo a 2008 respecto de la actualidad, como se refleja en el Cuadro N° 5.

III) Propuesta legislativa

Las modificaciones llevadas a cabo en el régimen del monotributo desde su creación a fines de los noventa hasta la actualidad, se han realizado sin seguir un criterio estandarizado y transparente, fundamentalmente en la actualización de los montos de las categorías y los aportes a la seguridad social (salud y jubilación). Por ello, en un contexto inflacionario como el que se encuentra atravesando la economía argentina, se hace necesaria la incorporación de un criterio que tome en cuenta el incremento nominal de los salarios de la población que no trabaja en relación de dependencia, que son los aportantes a este régimen tributario.

Los ajustes de los montos de las categorías y el pago mensual único deberían seguir uno o varios índices combinados que reflejen los incrementos nominales en los haberes de los trabajadores autónomos, para que la carga tributaria que pesa sobre dichos contribuyentes no se vea incrementada en las proporciones que observamos en el presente informe.

Dado que el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) no brinda la información de manera adecuada ni es consistente respecto de los índices de precios relevados por el mismo, se hace necesario para la implementación de un criterio automático de actualización de la base tributaria de un impuesto, la normalización de dicho organismo público. Una vez normalizada la situación en el INDEC, se podrían utilizar uno o más índices elaborados por dicha institución, para el ajuste automático anual a aplicarse sobre los montos de las categorías y pagos del Monotributo:

- Índice de Precios al Consumidor
- Índice de Precios Mayoristas
- Índice de Salarios

El objetivo de establecer un sistema automático de actualización del Monotributo está basado en que los ajustes a los montos de las categorías y en los pagos en concepto por el impuesto integrado y cotización en la seguridad social no dependan de una decisión política unilateral del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo.

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

Economía Social de Mercado y la experiencia alemana de posguerra: lecciones para la Argentina actual

“La libertad es y sigue siendo un todo indivisible. No cabe defenderla o censurarla según determinados fines de pura conveniencia.”

Ludwig Erhard

Resumen ejecutivo

Los principios fundamentales de la llamada Economía Social de Mercado, que fueron adoptados en la política económica alemana que dio paso a la recuperación en la segunda posguerra, pueden servir de guía para las fuerzas políticas que quieran estructurar un programa de gobierno atractivo para el electorado, consistente técnicamente y alineado con nuestra Constitución Nacional. Este trabajo describe los elementos principales de aquellas ideas económicas implementadas en Alemania, sus resultados y, por último, una primera aproximación a las políticas públicas básicas que deberían aplicarse en la Argentina durante los próximos gobiernos.

1) Introducción

La Argentina se encuentra en una encrucijada política. Actualmente está gobernada por una administración que en los últimos nueve años ha demostrado voluntad para ejercer un poder autoritario que profundiza y amplía día a día. El mismo gobierno ha manifestado también la voluntad de perpetuarse en el poder deslizando la posibilidad de reformar la Constitución Nacional para habilitar a la actual presidente a ser reelegida indefinidamente. Por otro lado, los partidos

de la oposición se encuentran divididos y sin un conjunto de principios básicos y políticas públicas sobre los cuales sustentar un acuerdo para enfrentar al oficialismo en las próximas elecciones legislativas (2013) y presidenciales (2015). La experiencia alemana que nos brinda el ideario y posterior puesta en práctica de la denominada Economía Social de Mercado (ESM) puede ser de gran utilidad para aquellas fuerzas partidarias republicanas y defensoras de los principios básicos de la Constitución Nacional, que urge aglutinar bajo un programa de gobierno que resulte atractivo al electorado, consistente técnicamente y capaz de ser mantenido durante las próximas décadas.

Los impulsores intelectuales de la ESM plantearon las ideas y programas que debían ser llevados a la práctica en el escenario posterior a la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Este movimiento, que había conformado la oposición al régimen nazi, se organizó en el Círculo de Friburgo y el Círculo de Kreisau, “los dos grupos de diálogo integrados por personas de diferentes ideologías, origen y educación”²².

En el presente trabajo se describen los fundamentos de aquellos pensadores alemanes que se inscribieron en la corriente de la ESM, así como también los resultados obtenidos a partir de la posguerra. Por último, se sugerirán cuáles políticas públicas necesitan ser implementadas en la Argentina por el gobierno que suceda al actual en las próximas elecciones presidenciales.

II) La Economía Social de Mercado

¿Qué era y cuál es el origen de la Economía Social de Mercado? Apenas derrotado el Eje en 1945, el territorio alemán fue dividido administrativamente en cuatro zonas, una para cada fuerza de ocupación aliada²³. Posteriormente, habiendo decidido las fuerzas británicas y norteamericanas fusionarse en una zona económica unificada y traspasar la administración de la misma a manos alemanas, Ludwig Erhard –economista alemán que había sido nombrado en 1945 Ministro de Finanzas de Baviera– fue elegido el 2 de abril de 1948 como

22 Marcelo Resico, Introducción a la Economía Social de Mercado, Fundación Konrad Adenauer, 2010, pp.124-125.

23 Estados Unidos, Unión Soviética, Francia y Gran Bretaña.

director del Departamento de Economía de la Administración Conjunta de las Zonas Occidentales Ocupadas²⁴. Lo que sucedió a partir de ese momento fue la ejecución de un programa de liberalización económica de Alemania Occidental, sustentada en las ideas elaboradas por un conjunto de académicos alemanes que se conocerían con el nombre de *Soziale Marktwirtschaft* o Economía Social de Mercado.

Hacia 1938 la ciudad de Friburgo se convertiría en un centro secreto integrado por académicos de diversas ciencias que discutían sobre los problemas económicos y sociales que tendría que enfrentar Alemania después de la caída del nazismo. Muchos de los documentos secretos provenientes de estas “usinas de pensamiento” tendrían muchas afinidades con los programas de posguerra de la Economía Social de Mercado²⁵.

No hay que dejar de mencionar el esfuerzo realizado por un economista, Ludwig Erhard, quien hizo circular por Alemania varios de sus escritos de manera secreta durante la guerra. Uno de ellos, el “Memorandum Secreto” contenía los dos principios básicos que para su autor debían cumplirse en la etapa de reconstrucción de posguerra:

El objetivo supremo es una economía de libre mercado basada en el esfuerzo y la destreza individual y en sus reglas de autorregulación... La tarea del Estado no es manejar la economía, sino proveer el marco legal e institucional necesario para que funcione apropiadamente el Estado de Derecho. Definir el rol del Estado será uno de los más importantes problemas de la economía de posguerra²⁶.

La Economía Social de Mercado tenía dos raíces: los economistas sociólogos neoliberales, como Alexander Rüstow, Müller-Armack y

24 La zona ocupada por el ejército francés ya había sido incorporada a la administración conjunta norteamericana e inglesa de las regiones de Alemania Occidental.

25 Konrad Zweig, *The Origins of the German Social Market Economy*. Adam Smith Institute, 1980, p. 15.

26 Konrad Zweig, *The Origins of the German Social Market Economy*. Adam Smith Institute, 1980, pp. 15 y 16. Traducción propia.

Wilhelm Röpke, por un lado ²⁷; y la “Escuela de Friburgo” por el otro ²⁸. A este segundo grupo pertenecían académicos de la Universidad de Friburgo tales como Walter Eucken, Franz Böhm y Hans Grossmann-Doerth, siendo el primero de ellos el líder intelectual de esta corriente de pensamiento, que fue conocida también como “ordoliberalismo” ²⁹. Sin embargo, el creador del término Economía Social de Mercado fue el profesor Müller-Armack, perteneciente al primero de los grupos, quien sería Secretario de Estado del Ministerio Federal de Economía durante la gestión ministerial de Ludwig Erhard. Corría el año 1946 cuando Müller-Armack afirmaba que estaban agotadas tanto la “pura economía liberal de mercado” como la “economía dirigida”, por lo cual se necesitaba una síntesis política-económica:

Empleamos el nombre de “economía social de mercado” para designar esta tercera forma político-económica [...] la economía de mercado nos parece indispensable como armazón del orden económico futuro; sólo que éste no debe ser una economía liberal de mercado abandonada a sí misma, sino una economía de mercado orientada conscientemente y en el preciso sentido de la dirección social ³⁰.

El objetivo político de la Economía Social de Mercado era combinar los principios de la libertad con los de justicia social. En 1960, Müller-Armack explicaba que la “política económica alemana (desde 1948) había sido un intento de reconciliar la libertad personal y la seguridad social sobre la base de la libre competencia”.

III) La importancia del orden social

En diciembre de 1946, en el preámbulo a la primera edición

²⁷ Su pensamiento estaba basado en la ética y la filosofía antropológica cristiana.

²⁸ Heinz Lampert, *El orden económico y social de la República Federal de Alemania* (Madrid: Unión Editorial, 1990), p. 85.

²⁹ En referencia a la publicación anual *Ordo* (el título en latín significa “orden”).

³⁰ Alfred Müller-Armack, *Economía dirigida y economía de mercado* (Madrid: Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1963), p. 154.

alemana del libro *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft* (Economía dirigida y Economía de mercado) afirmaba su autor, Müller-Armack, que la “formación de un nuevo orden económico [debía] ser la meta de la política económica alemana del porvenir”³¹. ¿Qué era y en qué consistía el *orden económico* al cual hacían mención los miembros integrantes del movimiento ordoliberal?³² El concepto de *orden económico* –que revestía un significado clave en esta corriente de pensamiento– era la forma en que se realizaba concretamente la dirección del proceso económico diario. Dicho de otra manera, el orden económico hacía referencia a quién decidía cuáles y cuántos bienes debían producirse, con qué factores de producción se haría, cuál sería la combinación de recursos productivos, cómo se distribuirían dichos bienes, cuánto y cuándo se ahorraría y en qué se invertirían los recursos ahorrados. En otras palabras, lo que el orden económico debía establecer, era la manera de solucionar el problema de *quién* tendría la dirección de asignar recursos productivos de la manera más eficiente y eficaz posible para satisfacer la mayor cantidad de necesidades. Además, según Walter Eucken, el orden económico integraba y complementaba, a su vez, diversos órdenes parciales,

[...] tanto si se trata de formas establecidas por el Estado, por ejemplo, de política comercial, política de precios o política crediticia, como de formas establecidas por la costumbre [...]. Toda ordenación parcial ha de ser considerada como un elemento integrante de la ordenación económica [...]. La conexión total de este proceso hace necesario contemplar cada acto de política económica en relación con el proceso total y su dirección, por consiguiente, con la ordenación económica³³.

31 Alfred Müller-Armack, *Economía dirigida y economía de mercado*, p. 53.

32 Término con el cual también se reconoce a esta corriente liberal alemana de la segunda postguerra; en vinculación con el manifiesto (*Ordo Manifesto*) que en 1936 publicaron Eucken, Böhm y Grossmann-Doerth criticando a la Escuela Histori-cista alemana y presentando, a la vez, un programa para recuperar el rol de la teoría económica.

33 Walter Eucken, “El problema político de la ordenación”, Anuario Ordo I, tomo I (1948), en *La economía de mercado* (Madrid: Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1963), p. 40.

De la misma manera, continuaba Eucken, en que debían estar integrados consistentemente los diversos órdenes que formaban parte de la organización económica de un país, tenía que suceder para el conjunto de los órdenes económicos, sociales, políticos y legales: “No tiene sentido, en el mundo moderno, estructurar el Estado sin atender a la ordenación económica que se practica; o intentar incluso establecer en la misma Constitución formas políticas y ordenaciones económicas incompatibles. Problemas paralelos se derivan para el ordenamiento jurídico”³⁴ y, podríamos agregar, para el orden social. La influencia que cada uno de estos órdenes ejercía sobre los otros era recíproca, es decir, no existía “dependencia unilateral de los demás órdenes respecto de la ordenación económica”³⁵.

Este grupo de economistas alemanes, a su vez, observaba ciertos defectos inherentes al capitalismo liberal del siglo XIX: la creación de grandes monopolios y cárteles que generaban un abuso del poder privado de las empresas sobre los individuos, el surgimiento peligroso de diferencias significativas en términos de ingresos y patrimonios entre individuos y grupos de la sociedad, el congestionamiento de las ciudades como resultado del crecimiento de las grandes industrias y fábricas y ciertos cambios negativos que la nueva forma de vida industrial había generado en las relaciones familiares y tradiciones de la comunidad. Como consecuencia de estas supuestas fallas del liberalismo del siglo XIX tanto Röpke como Eucken y Rüstow – principales exponentes del ordoliberalismo– proponían que el Estado interviniera activamente en ciertos aspectos de la vida económica de la sociedad, para eliminar o evitar estos aspectos degenerativos del capitalismo. Entre estas funciones estatales se encontraba la de controlar o eliminar los monopolios y cárteles privados y limitar el tamaño de las industrias para evitar la concentración económica; crear mecanismos de redistribución de ingresos y riquezas a través del sistema tributario; implementar regulaciones medioambientales y el control estatal sobre los recursos naturales; y ejecutar una planificación urbana y rural como medio de garantizar un equilibrio entre la vida laboral y la vida familiar. También una de las funciones

34 Walter Eucken, “El problema político de la ordenación”, Anuario Ordo I, tomo I (1948), en *La Economía de Mercado*, (Madrid: Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1963), p. 47.

35 *Ibid.*, p. 51.

principales del Estado, según los ordoliberales, era proveer de una moneda estable a través de la centralización del control monetario por el banco central. La estabilidad monetaria era, para los liberales germanos, una condición *sine qua non* para lograr un orden de mercado sustentable³⁶. En definitiva, lo que estos economistas y pensadores alemanes proponían era que el Estado interviniera para mantener la competencia, la libre formación de precios y evitar los daños sociales o compensar las externalidades negativas que el mercado pudiera eventualmente generar en ciertos grupos o individuos de la sociedad.

IV) El “milagro” económico alemán de posguerra

Se calculaba, antes de lanzarse la reforma económica a mediados de 1948, que “cada alemán podía comprar un plato cada cinco años, un par de zapatos cada doce, y sólo cada cincuenta años un traje, que de cada cinco niños de pecho sólo uno tenía pañales propios y de cada tres alemanes uno sólo tendría probabilidades de ser enterrado en su propio ataúd”³⁷. La producción alemana en 1947 era la mitad de la del año 1936. Había sectores que, respecto a 1936, habían caído en su producción de una manera estrepitosa: el sector del hierro y el carbón producía el 25% respecto a aquel año, la industria de vehículos sólo el 19%, la industria textil el 28%, cueros y calzado el 27% y celulosa y papel el 21%³⁸.

El domingo 20 de junio de 1948, Erhard, el virtual ministro de economía de la zona occidental alemana, inició una profunda reforma económica en la cual pocos creían. En una entrevista que Friedrich Hayek le realizara a Erhard, menciona una anécdota que refleja la falta de confianza inicial en las medidas aplicadas a partir de aquel día. El General Clay, comandante de las fuerzas estadounidenses, le dijo a Erhard: “Profesor, me dicen mis asesores que ud. está cometiendo un

36 Richard Ebeling, “The limits of economic policy: the Austrian economist and the German ORDO liberals”, en *Austrian Economics and the Political Economy of Freedom* (Cheltenham: Edward Elgar, 2003), pp. 235-238.

37 Ludwig Erhard, *Bienestar para todos*, Unión Editorial, 1989, p. 31.

38 Ludwig Erhard, *Bienestar para todos*, Unión Editorial, 1989, p. 32.

gran error”, a lo cual el economista le respondió: “Lo mismo me dicen mis asesores”³⁹.

La política económica lanzada por Erhard consistió en una reforma monetaria, la reducción del gasto público, prohibición del déficit fiscal, y la eliminación de los controles de precios y del racionamiento de la producción. Los resultados obtenidos gracias a dicha reforma económica no sólo fueron muy positivos sino además, inmediatos:

En 1948, la producción industrial creció 45% con respecto al año anterior, y en el quinquenio siguiente, 1949-1953, la tasa de crecimiento de la producción industrial promedió el 20% anual. En el período 1949-1953 [...] el producto real per cápita aumentó a una tasa promedio de 8% anual y los salarios se incrementaron a una tasa del 9% anual [...]. Durante el segundo semestre de 1948, los precios crecieron a una tasa del 2% mensual; en 1949 y 1950 los indicadores de precios disminuyeron; en 1951 y 1952 los precios aumentaron a una tasa del 5% anual; en 1953 y 1954 nuevamente hubo deflación de precios, en el resto de la década del 50' la inflación se ubicó en el 1,5% anual⁴⁰.

Entre 1950 y 1959 el Producto Interno Bruto de Alemania Occidental se incrementó un 89%, alcanzando así un promedio anual de crecimiento del 7,4%. Por su parte el consumo privado aumentó, en el mismo período mencionado, un 87% acumulado, es decir un 7,2% anual⁴¹. En septiembre de 1948 había en Alemania casi 13,5 millones de ocupados, para septiembre de 1959 llegaban casi a los 20 millones. En el mismo período la cantidad de desocupados pasó de 1,3 millones a 184 mil⁴². Entre 1950 y 1959 la renta per cápita

39 Friedrich Hayek, *The Collected Works of F. A. Hayek*, Chicago: University of Chicago Press, 1992, pp. 197-198.

40 Enrique Cerdá Omiste, “La reforma económica alemana de 1948”, *Libertas* n.º 6 (mayo de 1987), p. 205.

41 Ludwig Erhard, *Bienestar para todos*, Unión Editorial, 1989, p. 25.

42 Ludwig Erhard, *Bienestar para todos*, Unión Editorial, 1989, p. 75.

se incrementó un 71%, reflejando así un aumento anual del 6,2%⁴³.

V) La economía alemana en la actualidad⁴⁴

La producción alemana representa hoy el 27,3% del total del PIB de la zona del euro, con 2,6 billones de euros, constituyendo así la primera economía europea. El ingreso per cápita alemán es el sexto en Europa (€31.400), después de Luxemburgo, Holanda, Austria, Finlandia y Bélgica, y por encima del promedio de la zona del euro (€28.300).

Con una población que representa el 28% del total de la zona del euro, dentro de sus fronteras se encuentra el 15% del total de desempleados de la zona del euro (España aglutina más del 30% del total de desempleados de la zona). El déficit fiscal para el 2011 se ubicó en un 1% del PIB, cifra significativamente menor que el promedio de la zona del euro, que alcanzó un 4,1%. La deuda pública, en relación al PIB, se ubicaba en 2011 por debajo del promedio de la eurozona (81,2% versus 87,1%), siendo así la menor entre las economías más grandes de Europa⁴⁵. Lo mismo sucede con el gasto público: de las economías más grandes europeas, es la alemana la única que ha mantenido un nivel de erogaciones estatales similares a la del año 2000, el resto lo han incrementado en muchos casos significativamente.

El comercio exterior alemán representa más del 43% de su PIB convirtiéndose, dentro del grupo de economías más grandes del mundo, en la que más relevancia adquiere su vínculo comercial con el exterior⁴⁶.

La productividad alemana, medida en términos de producción por hora trabajada, se ubica en el séptimo puesto de los países desarrollados, después de Luxemburgo, Noruega, Holanda, EEUU,

43 Ludwig Erhard, Bienestar para todos, Unión Editorial, 1989, p. 79.

44 European Central Bank, Statistics Pocket Book, July 2012.

45 La deuda pública, en relación al PIB, de Italia, Francia y Gran Bretaña superan a la alemana.

46 El comercio exterior (exportaciones + importaciones) representa el 43,5% del PIB en Alemania; mientras que el promedio de los países desarrollados se ubica en 25%. Italia, Francia, Reino Unido, EEUU y China se ubican por debajo del 30% de su PIB en términos de su comercio exterior.

Bélgica, Irlanda y Francia. Supera, en términos de productividad, a la media de los países desarrollados en un 22%.

VI) Los fundamentos de la política alemana de posguerra

Ludwig Erhard, político clave en el “milagro económico” alemán posterior a la Segunda Guerra, escribió *Bienestar para todos*, publicado en 1957. El libro contiene una crónica de la recuperación económica de Alemania pero también un repaso de los principios fundamentales que una política económica sana y consistente debería tener para lograr resultados positivos de largo plazo. A continuación, los principales párrafos donde Erhard expresa las condiciones necesarias para que el bienestar le llegue a la mayoría de sus habitantes⁴⁷:

Competencia

- “El medio más prometedor para conseguir y garantizar toda prosperidad es la competencia. Sólo ella puede hacer que el progreso económico beneficie a todos los hombres, en especial en su función de consumidores, y que desaparezcan todas las ventajas que no resulten directamente de una productividad elevada [...]. Por medio de la competencia se opera una socialización del progreso y de los beneficios, y se mantiene despierto, además, el afán de rendimiento personal.” (pág. 23)
- “[...] una política económica solo puede llamarse “social” si hace que el progreso económico, el rendimiento elevado y la productividad creciente redunden en provecho del consumidor [...]. El medio principal para conseguir este fin, dentro de un orden social libre, es y continúa siendo la competencia, columna sustentadora de todo el sistema. La economía social de mercado me obliga, así, a dedicar toda mi atención y a proclamar la guerra a las pretensiones de constituir carteles y, en general, a todas aquellas tentativas que, en los más diversos matices, aspiran a una limitación de la competencia” (pág. 125)

47 Ludwig Erhard, *Bienestar para todos*, Unión Editorial, 1989.

- “[...] la libertad de todo ciudadano de consumir y organizar su vida, como corresponda a los deseos e ideas personales del individuo dentro del marco de las disponibilidades económicas. Este derecho fundamental democrático a la libertad de consumo debe encontrar su complemento lógico en la libertad del empresario para producir y colocar lo que estime necesario y prometedor de éxito, según las oportunidades del mercado, es decir, según las necesidades o exigencias que manifiesten todos los individuos” (pág.27).
- “[...] en toda economía nacional existen siempre intereses de grupo, pero...éstos no han de reconocerse como elementos de la política económica y que del conflicto de esos intereses tampoco se puede derivar síntesis alguna que sea provechosa. Por tanto, no debe tolerarse una atomización de la economía nacional en intereses de grupo (pág.109).

Estabilidad monetaria

- “La economía social de mercado es inconcebible sin una política consecuente de estabilidad monetaria. Sólo esta política garantiza que tales o cuales círculos de la población no se enriquezcan a expensas de otros” (pág.28)
- “Toda vez que se acepta una política conducente a la curva inflacionista...o toda vez que una política semejante no encuentra ninguna resistencia, no hay ya freno posible; y pronto se llega al grado de desvalorización dineraria o de aumento de los precios que terminaría con los excedentes de exportación [...]” (pág.162)
- “[...] el símbolo de la estabilidad es para el hombre de la calle el precio que cada cual ha de pagar por los artículos necesarios a la vida. Este es el punto nuclear en que deben tocar y donde deben conciliarse nuestros esfuerzos en pro de una templada política de salarios, el aseguramiento de la estabilidad monetaria y la consolidación del porvenir económico, social y político de nuestro pueblo” (pág.165)

Salarios

- “[...] el límite de actividad de los sindicatos y el límite de posibilidad de una mejora voluntaria de los salarios por parte de los patronos debe verse en el progreso efectivo y concreto de la productividad [...]” (pág.161)

Política social

- “La solución no está en dividir, sino en multiplicar el producto social. Los que dedican su atención a problemas de distribución cometen siempre el error de querer distribuir más de lo que la economía nacional está en condiciones de hacer en proporción a su productividad” (pág.163)
- “[...] si los esfuerzos de la política social tienden a dar al hombre, ya desde la hora de su nacimiento, seguridad plena contra las contrariedades de la vida, es decir, a protegerle de un modo absoluto contra las vicisitudes del vivir, entonces ya no se podrá exigir a esos hombres que desplieguen fuerza, actividad, iniciativa y otros altos valores humanos en la proporción que es decisiva para la vida y el porvenir de la nación y que constituye además el supuesto fundamental de una economía social de mercado basada en la iniciativa de la persona” (pág.181)
- “[...] todo auxilio social eficaz sólo es posible sobre la base de un producto social suficiente y progresivo, o, lo que es lo mismo, sobre la base de una economía productiva” (pág.182)
- “[...] hoy ha de regir una política social en íntima consonancia con la política económica. La política social no debe perjudicar indirectamente a la productividad económica nacional ni oponerse a los principios básicos del orden económico del mercado libre” (pág.182)

Los desincentivos del Estado de Bienestar

- “[...] ¿adónde vamos a parar y cómo queremos mantener el progreso humano si nos entregamos cada vez más a una forma de convivencia humana en que ya nadie quiere responder de sí mismo y todos buscan seguridad en lo

colectivo? [...]. Este impulso, esta propensión, es el medio más adecuado para ir matando poco a poco, pero con toda seguridad, las auténticas virtudes humanas: la disposición a asumir las propias responsabilidades, la caridad y el humanitarismo, el deseo de acreditarse, la prontitud para proveer por sí mismo [...]. Este proceso es particularmente incomprensible, pues en la misma medida en que la prosperidad se va extendiendo, la seguridad económica crece y nuestras bases económicas se consolidan, el deseo de asegurar lo así alcanzado contra todo riesgo o peripecia del futuro borra cualesquiera otras consideraciones. Error verdaderamente trágico: no se quiere reconocer [...] que el progreso económico y la prosperidad fundada en un rendimiento mejor son incompatibles con un sistema de seguridad colectiva” (pág.183)

- “El paso a la forma de Estado provisor se verifica cuando la coacción estatal pasa más allá del círculo de los menesterosos de protección y se ven sometidos a ella personas a las que, por su posición en la vida social y profesional, semejante coacción y dependencia es totalmente extraña, o al menos debería serlo”. (pág.184)
- “La protección obligatoria del Estado tiene que detenerse, o debería detenerse, allí donde el individuo y su familia se hallan en condiciones de proveer individualmente y con responsabilidad propia” (pág.186)

Interacción con la opinión pública: formación e información

- “[...] la necesidad de entrevistarme dentro y fuera de Alemania con personalidades de la vida económica y política, para explicar así en conferencias la política económica alemana y ganar partidarios de este sistema [...]” (pág.197).
- “De ahí también mi deseo de mantener, dentro de la República Federal, el contacto más directo posible con todos los sujetos económicos, sean empresarios, obreros, empleados o consumidores” (pág.197).

- “Hubo fases en que dediqué mi más particular atención a este directo tanteo de la situación política-económica del momento, e incluso meses en que lo único que me importaba era que todas las gentes llegaran a comprender rectamente la situación política-económica y sus finalidades” (pág.197).
- “Hoy día sigue siendo tarea urgente la de hacer ver a cada ciudadano en particular la inmediata conexión que existe entre la estabilidad de la moneda y su propia conducta [...]. Sin este contacto casi ininterrumpido que yo he venido cultivando, apenas hubiese sido concebido el hacer comprender a las amplias capas de la población el ideario de la economía social de mercado” (pág.198).
- “[...] la convicción de la gran importancia que tiene en cualquier Estado moderno la formación de la opinión [...]” (pág.198).
- “[...] la libertad en el campo de la economía política ha de ser defendida a diario [...] por este motivo, tampoco deberíamos creer que hemos evitado, de un modo definitivo, deslizarnos de nuevo por la pendiente de una economía estatal en su sentido más puro” (pág.246).

Política exterior

- “La política económica, teórica y práctica [...] defendida por mí con verdadero apasionamiento, se caracteriza [...] por la aspiración a un mercado mundial libre y omnímodo, a una multilateralidad que evite todo descrédito, a la superación de toda cerrilidad proteccionista y nacionalista y a la eliminación de cualquier falseamiento de la competencia” (pág.199).
- “Cuanto menos se maneja el intercambio de mercancías y prestaciones entre los Estados como instrumento de política estatal, más reducido es también el peligro de intoxicación de la atmósfera internacional [...] Las consideraciones objetivamente comerciales pasan entonces a primer plano, y la competencia honrada de rendimiento puede desenvolverse entre las economías nacionales” (pág.199).

VII) Los problemas más urgentes del país

En materia de política económica la última década se ha caracterizado por una política fiscal sumamente expansiva, llevando el nivel del gasto público consolidado (Nación y provincias) del 25,16% del PIB en 2003 al 39,63% en 2011, significando ello un incremento anual promedio de las erogaciones del sector público del 29,3%⁴⁸. Como lo explica un informe de IDESA: “Tan elevado ha sido el aumento del gasto público, que su crecimiento absorbió la mitad de lo que creció el Producto Interno Bruto de toda la economía”⁴⁹. Esta mayor participación del Estado en la economía del país tiene como correlato un aumento récord en la carga tributaria formal, que ha llevado a la misma del 22% al 35% del PIB (que alcanza el 38% si se le agrega la recaudación municipal), entre 2000 y 2011. A esto hay que sumarle el financiamiento monetario del Banco Central al gobierno nacional, que recauda el conocido “impuesto inflacionario” (\$56 mil millones de pesos en 2012, según IDESA)⁵⁰. La consecuencia directa de la utilización del Banco Central como fuente de financiamiento del gasto público ha sido el incremento, desde 2007, del nivel de precios (con aumentos anuales de precios que promedian el 22%). A este incremento de recursos tributarios y monetarios hay que adicionarle el aumento del endeudamiento público: mientras que en el 2000 el stock de la deuda era de U\$S 128.000 millones para el 2011 se ubicó en U\$S 213.000 millones⁵¹.

Aquel incremento presupuestario no ha significado una mejora sustantiva en los indicadores de salud: “[...] los indicadores agregados de salud más tradicionales reflejan resultados que lucen modestos en comparación con la importancia de los recursos que se destinan a atender esta finalidad. Esta observación podría estar sugiriendo algún grado de ineficiencia del sistema nacional de salud”⁵². Según el trabajo de FIEL existirían dos problemas fundamentales en la eficiencia del

48 FIEL, La construcción de un Estado moderno y eficaz para la Argentina, Octubre 2012.

49 IDESA, Informe nacional, N° 468, 18 de noviembre de 2012.

50 IDESA, Informe nacional, N° 470, 2 de diciembre de 2012.

51 Melconián & Santángelo, Overview N° 1065, 21 de agosto de 2012.

52 FIEL, La construcción de un Estado moderno y eficaz para la Argentina, Octubre 2012, pp. 19-21.

sistema: por un lado, parte del gasto se filtra a personas que ya tienen cobertura adicional, restando recursos al resto de la población que no tiene ningún otro seguro médico⁵³; por otro lado, “el desempeño de los establecimientos públicos de salud dista de ser satisfactorio”⁵⁴.

De la misma manera, en el área educativa los resultados han tendido a desmejorar a lo largo de los últimos años, tal como lo muestran los exámenes PISA realizados por la OCDE: “El desempeño de la Argentina en esos exámenes no ha sido destacado. En la edición del 2000, nuestro país obtuvo un promedio de 400 puntos comparado con 472 del promedio de los participantes, ubicándose sólo por encima de Brasil, Perú y la República Checa. Casi una década más tarde, en 2009, el puntaje argentino se redujo a 395 puntos contra un promedio de 484, ocupando nuestro país el penúltimo lugar en el ranking. Dentro de los países de América Latina que participaron de las pruebas en 2009 (Brasil, Chile, Colombia, Uruguay, Perú y México), el único con resultados inferiores a la Argentina fue Perú, que, no obstante mostró una mejoría significativa respecto de su desempeño en el 2000”⁵⁵. Según los resultados de varios estudios la calidad del sistema educativo argentino es muy heterogénea, debiéndose en un 60% a las diferencias existentes entre las escuelas y el restante 40% a los alumnos. Estas diferencias no se explicarían por los recursos o por el nivel socioeconómico de las familias, sino que se pueden asociar con la productividad de los establecimientos educativos⁵⁶. El retroceso en términos de calidad del sistema educativo público es claramente percibido por la población: entre 2004 y 2010 el incremento de la matrícula en el nivel básico fue de 452 mil alumnos, de los cuales el 83% eligió a establecimientos privados⁵⁷.

53 El trabajo de FIEL estima que un 30% de las consultas y más de un 50% de los egresos hospitalarios se brindan a personas que no pertenecen a la población objetivo.

54 Los resultados del conjunto del sistema hospitalario muestran una eficiencia promedio del 76%, lo cual brindaría un espacio importante para mejorar el desempeño sanitario.

55 FIEL, La construcción de un Estado moderno y eficaz para la Argentina, Octubre 2012, p.26.

56 FIEL, La construcción de un Estado moderno y eficaz para la Argentina, Octubre 2012, p.76.

57 IDESA, Informe nacional, N° 467, 11 de noviembre de 2012.

Con respecto al tamaño del Estado, medido en términos de empleados públicos, en los últimos diez años se ha registrado un importante aumento de la plantilla estatal: mientras que en 2005 en los países desarrollados de OCDE el empleo público ocupaba al 14,3% del empleo total, en Argentina era del 17,4%, llegando en 2011 al 20,4%. Solamente cuatro países tienen mayores niveles de empleo público que Argentina: Noruega, Suecia, Finlandia y Francia; siendo nuestro país el de mayor nivel en Latinoamérica⁵⁸. Desde comienzos de 2003 el incremento en la plantilla de empleados públicos, en los tres niveles de gobierno, se ha incrementado un 45%, pasando de los 2.2 millones a los 3.2 millones de personas. En el mismo lapso el empleo urbano creció 26%. Respecto al aumento de la población total, también la cantidad de empleados públicos ha superado en varias veces a la primera (entre los Censos de 2001 y 2010 la cantidad total de habitantes aumentó en 10,6%). Por lo tanto, la relación de un empleado público por cada 5 empleados en el país, nos retrotrae a los mismos niveles de la década del ochenta, previo a la crisis hiperinflacionaria de 1989. Entre 2007 y 2011 el empleo público creció a una tasa anual siete veces mayor que el empleo privado (4,7% versus 0,7%)⁵⁹.

Otros de los problemas que se han ido acumulando y ampliando en los últimos diez años son la falta de inversiones en los sectores energéticos e infraestructura (electricidad, gas, petróleo, puertos, caminos, etc.); los mayores costos laborales que deben enfrentar los empleadores como consecuencias de los cambios en las regulaciones del mercado de trabajo; los controles cambiarios y las restricciones a las importaciones; los impuestos a los derechos de exportación; la utilización de los fondos de la ANSES para financiar gastos corrientes del sector público; el uso de las reservas internacionales del Banco Central para el pago de los intereses y capital de la deuda pública en dólares, entre los más relevantes.

58 FIEL, La construcción de un Estado moderno y eficaz para la Argentina, Octubre 2012, pp.44-45.

59 FIEL, La construcción de un Estado moderno y eficaz para la Argentina, Octubre 2012, p.50.

VIII) Propuestas para la Argentina

Si bien la crítica situación argentina de la actualidad no se asemeja al colapso económico y político de la Alemania de posguerra, existen en nuestro país los mismos problemas que, salvando las distancias, había que resolver a mediados del siglo XX luego de la guerra: inflación; pobreza e indigencia; falta de inversiones; un sector público deficiente en servicios sanitarios y educativos; desconfianza de la ciudadanía respecto al sistema político y los partidos; para mencionar los más graves. También se le agregan a la Argentina otros problemas domésticos, como los altos niveles de corrupción, la falta de independencia del poder judicial, un creciente aislacionismo económico y político del mundo, restricciones importantes a las libertades civiles, entre las más importantes.

Las propuestas de la Economía Social de Mercado, llevadas a la práctica en un contexto crítico como lo fue el de la posguerra alemana, puede servir de punto de partida para las políticas públicas y medidas de política económica que se implementen en un futuro gobierno surgido de las elecciones presidenciales de 2015.

Un punto clave a considerar previo a la implementación de cualquier cambio de fondo en Argentina, es tener en cuenta las sugerencias de los liberales alemanes de posguerra: las instituciones jurídicas, políticas y económicas deben estar integradas, y guardar armonía y consistencia entre sí⁶⁰. De lo contrario los objetivos no se alcanzarán en tiempo y forma o, inclusive, pueden generar un efecto contrario al buscado. Al respecto, podemos afirmar que el punto de partida para un programa de gobierno de mediano y largo plazo debería ser el respeto irrestricto a la Constitución Nacional. En realidad, nuestra Carta Magna es un virtual programa de gobierno, en el cual se establecen las condiciones institucionales fundamentales para mejorar el bienestar de la población: sistema representativo, republicano y

60 Un elemento sustancial que establece nuestra Constitución es que las leyes ordinarias deben respetar el espíritu de los principios, garantías y derechos reconocidos en aquella. De esta manera, todo el orden jurídico estaría integrado y en armonía, reduciendo las inconsistencias y contradicciones que hoy podemos encontrar muchas veces entre el articulado de la Carta Magna y las leyes ordinarias.

federal de gobierno; libertad de trabajar, de comerciar, de prensa, de culto, de enseñar y aprender; la inviolabilidad de la propiedad privada; el goce por parte de los extranjeros de todas las libertades civiles y económicas; la obligación del gobierno federal de establecer tratados comerciales otros países; las garantías a la propiedad privada; entre las más importantes.

Podemos afirmar, también, que los constituyentes de mediados del siglo XIX no soslayaron lo que observaron los economistas y sociólogos alemanes que representaron la Economía Social de Mercado hacia mediados del siglo pasado: que las libertades, los derechos de propiedad, la estabilidad monetaria, la competencia y la apertura al mundo han sido condiciones necesarias para el progreso de los países. Por lo tanto, el contenido programático de la Constitución Nacional se encuentra en línea con aquel propuesto en los principios básicos de la Economía Social de Mercado.

Por lo tanto, el objetivo de los próximos gobiernos en Argentina debería ser garantizar el cumplimiento de los principios que la Constitución Nacional establece en su primera sección (Derechos y Garantías): el gobierno representativo, republicano y federal; las libertades civiles y económicas; el derecho de propiedad; la división de poderes; y la apertura al resto de los países del mundo. Además, es importante que las reformas institucionales necesarias para garantizar aquellos principios vayan acompañadas de un conjunto de cambios en la administración pública que permitan mejorar la situación de la educación y salud públicas, el medio ambiente, la estabilidad de nuestra moneda, los programas de ayuda a los individuos en situación desfavorable y la seguridad ciudadana.

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA**Fundación Nuevas Generaciones**

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel***Mecanismos alternativos de resolución de conflictos:
la composición arbitral para asuntos de vecindad
y menor cuantía*****Resumen ejecutivo**

La incapacidad del sistema adversarial clásico con fuente en el litigio judicial para atender con eficiencia las demandas de los justiciables exige adoptar mecanismos alternativos de resolución de conflictos que constituyan soluciones efectivas, rápidas y menos onerosas, y que promuevan la participación de la comunidad en la gestión de sus propios conflictos. En este trabajo proponemos un sistema alternativo de composición arbitral para los asuntos de vecindad y de menor cuantía por medio del cual los particulares participan en la solución de sus conflictos sin las desventajas que supone el acceso a la jurisdicción.

I) Introducción

Se ha sostenido durante las últimas décadas que “es obligación de un Estado democrático y moderno, preocupado por el bienestar social, proveer a la sociedad de un servicio de justicia heterogéneo. Y que ello significa que el deber que tiene el Estado de tutelar los derechos amenazados de los ciudadanos, no se satisface solamente con la organización de un Poder Judicial eficiente, probo, transparente,

sino que exige que se ofrezcan y apoyen otras formas de resolución de conflictos que puedan resultar, de acuerdo con la naturaleza del conflicto, más efectivas y menos costosas en términos económicos, rápidas en relación con el tiempo empleado en su solución, convenientes en cuanto pueden impedir la recurrencia del conflicto y socialmente más valiosas en cuanto posibilitan y mejoran la relación futura de las partes”⁶¹.

La cita corresponde a un trabajo de la Dra. Gladys Álvarez en coautoría con la actual Vicepresidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la Dra. Elena Highton de Nolasco, titulado “Desafíos actuales del movimiento de resolución alternativa de conflictos”, publicado en la revista jurídica *La Ley* en el año 1996. Este trabajo es representativo de una inteligencia académica que maduró en la Argentina hacia la década del 90 y que se planteó la necesidad de superar la cultura adversarial tradicional, con fuente en el litigio judicial, a través de la adopción de mecanismos no adversariales como la negociación, el arbitraje, la conciliación, la mediación o de sistemas compuestos (también llamados híbridos ya que se constituyen por medio de la combinación de algunos de los institutos arriba citados), los cuales objetivan una nueva concepción de la justicia, del rol de los jueces y de los tribunales y de la participación de los ciudadanos en la solución de los conflictos.

La imposibilidad del sistema adversarial clásico para atender con eficiencia las demandas de los particulares, ha puesto a los actores del sistema en la necesidad de buscar alternativas con las cuales poder enfrentar la crisis del sistema de administración de justicia, dentro de un contexto en el cual se discute y analiza la reforma del sistema judicial argentino. En este sentido, es que nos encontramos con diversas instituciones y experiencias del derecho comparado⁶² que sostienen que la participación de la comunidad en la gestión de sus propias

61 Álvarez, Gladys –Highton, Elena, *Desafíos actuales del movimiento de resolución alternativa de conflictos*, LA LEY 7-VIII-1996.

62 Cfr., Cueto Rúa, Julio, *Nuevos procedimientos para la solución de disputas en los Estados Unidos*, LA LEY 1991-B , 785; Paladini, Leonardo E., *El proceso en las cuestiones vecinales*, Universidad Nacional Argentina Virtual, 2003, disponible en http://www.unav.edu.ar/campus/biblioteca/tfinales/procesal/dcho_procesal_profundizado_paladino.pdf.

controversias a través de los sistemas no adversariales, constituye una de las formas de satisfacer las exigencias de la sociedad en la consecución de soluciones efectivas, rápidas y menos onerosas, al tiempo que importa una forma de democratizar el acceso a la justicia.

La adopción de mecanismos alternativos de resolución de disputas complementarios del sistema adversarial tradicional ha sido promovida, entonces, con la finalidad de mitigar la congestión de los tribunales; reducir el costo y la demora en la resolución de las controversias; incrementar la participación de la comunidad en la resolución de los conflictos; y proveer a la sociedad de una forma más efectiva de resolución de disputas. El análisis de las reformas necesarias para incorporar estos mecanismos se encuentra en la agenda de los poderes del Estado –en un sentido amplio, comprensivo de los poderes del Estado Federal y de los Estados provinciales y municipales-, superando así el confinamiento académico en que se encontraban estas materias hasta hace unas décadas. Debemos señalar que la discusión en torno a la admisión de estos métodos ha ido ganando espacios en los últimos tiempos, pero ello no ha sucedido sino en medio de la desconfianza con la cual dichos métodos son juzgados, causada por la ascendencia que sobre la sociedad y los letrados ejerce la cultura del litigio ⁶³.

En el presente estudio, destacaremos las premisas que informan la corriente que propicia la adopción de mecanismos alternativos para la resolución de controversias dentro de nuestro sistema institucional; luego de ello, desarrollaremos una propuesta concreta para la solución de los asuntos de escasa complejidad fáctica y económica, los cuales han sido identificados como una de las principales causas de congestión de los tribunales ordinarios. El proyecto en cuestión procura la instrumentación de un sistema compuesto de *composición arbitral* que puede ser desarrollado por fuera del ámbito judicial, sea en las comunas, defensorías, colegios de abogados, etc.

Este sistema de composición arbitral ha sido pensado como una instancia de resolución de los conflictos de los particulares, que por pequeños que sean tienen una importante repercusión social, contribuyendo de paso con la consolidación de la cultura arbitral y

63 Véase al respecto las reflexiones de Bielsa, Rafael - Graña, Eduardo, *El tiempo y el proceso*, disponible en <http://www.argenjus.org.ar/argenjus/articulos/granabielsa.pdf>

con un mayor conocimiento de los métodos alternativos, todos los cuales procuran, de manera principal, asegurar la paz social con una sensible dimensión de los conflictos derivados de la convivencia en sociedad, los cuales requieren soluciones directas, prontas y efectivas, implementando un modelo que, creemos, resulta funcional y respetuoso de la justicia.

II) Mitigar la congestión de los tribunales; reducir el costo y la demora en la resolución de disputas

Desde el Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (FORES) se ha señalado que si bien entre la ciudadanía sigue aumentando la percepción de que la Justicia es honesta, eficiente e imparcial, pese a ello, ha disminuido la cantidad de gente que llevaría sus problemas a la Justicia. En la medición de Julio de 2011 de FORES, el Índice de Confianza en la Justicia experimentó una baja del 1,7% respecto de la anterior medición en Marzo de 2011 y se situó en 53 puntos sobre 100⁶⁴.

Entre las causas que aumentan la desconfianza en el Poder Judicial como instancia para la resolución de los conflictos, se encuentra la congestión y la dilación de los procesos y los costos que demanda el acceso al sistema de justicia; esta dificultad en el acceso a la justicia provoca en la ciudadanía una sensación de indefensión que se ve traducida en una menor confianza en el servicio de impartir justicia, tal cual lo revelan los índices de confianza relevados. A lo anterior debemos agregar que muchas veces, esa falta de confianza comporta directamente la decisión de no recurrir a los estrados para resolver los conflictos; esta situación lleva, así, a que los integrantes de la comunidad se vean obligados a consentir a diario situaciones ilegítimas, algunas de las cuales quedan libradas a la posibilidad de ser resueltas por medio de canales informales y violentos.

La falta de acceso a la justicia se objetiva principalmente en los numerosos casos en los cuales los intereses en conflictos de poca envergadura o de baja complejidad; Garavano señala que la prueba más palpable al respecto, reside en la propia experiencia personal o

64 http://www.foresjusticia.org.ar/noticia_detalle.asp?IdNoticia=271&IdTipoNoticia=1&TipoGacetilla=G

en la de los propios amigos y familiares que, resultando víctimas de robos, daños contra la propiedad, o de engaños por comerciantes, etc., deciden no hacer nada frente a ello; o en las oportunidades en que los abogados, a partir de una relación costo-beneficio, aconsejan a los justiciables no promover demanda alguna en razón de los costos y la extensa duración de los juicios⁶⁵.

La justicia en Argentina presenta, así, tanto en el ámbito provincial como el nacional, una situación de crisis. En el ámbito de la justicia civil esta crisis se verifica en la gran congestión de expedientes, que provoca una importante dilación en la tramitación de los procesos; y en el ámbito de la justicia penal, la crisis se evidencia en la no investigación de los hechos delictivos, especialmente en aquellos casos donde los autores no han podido ser identificados⁶⁶. Esta situación de crisis compromete a los tres poderes del Estado y a la sociedad civil a buscar soluciones que permitan revertir el proceso de deterioro del sistema de administración de justicia.

En este contexto de búsqueda de alternativas que contribuyan a solucionar la crisis del sistema judicial, los propios agentes del sistema judicial han llegado a la conclusión de que resulta *“preciso, necesario e imperioso complementar la administración de justicia estatal con el buen funcionamiento de –otros- medios –no adversariales- de solución de conflictos que alivien al muy recargado Poder Judicial Nacional”*⁶⁷; en este sentido, la promoción y acceso a los mecanismos no adversariales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, ha sido juzgada como una posible estrategia institucional y legislativa que evitará que las transgresiones a los derechos de los ciudadanos queden sin resolución o reparación, e impedirá la posibilidad de que entre los grupos socialmente más vulnerables se desarrollen prácticas

65 Garavano, Germán, *Justicia inmediata, barrial o vecinal para la Ciudad de Buenos Aires*, disponible en http://www.unidosjusticia.org.ar/archivo/GARAVANO_Justicialnmediata.pdf

66 Cfr. Garavano, Germán, *Justicia inmediata, barrial o vecinal para la Ciudad de Buenos Aires...*

67 Cfr. Raúl A. Etcheverry –Alejandra M. Etcheverry, *El arbitraje y otros medios alternativos de solución de conflictos*, en Etcheverry, Raúl A. – Highton de Nolasco, Elena, *Resolución Alternativa de Conflictos*, T. I, Hammurabi, Buenos Aires, 2010, p. 24.

de justicia privada, contribuyendo todo ello a la realización de la concordia social.

En síntesis, el sistema jurisdiccional se desarrolla a través de un método adversarial de adjudicación, por medio del cual, un tercero neutral –el juez- resuelve la controversia, en el contexto de un proceso escriturario, ritualista y formal. En los sistemas alternativos que se desarrollan por medio de sistemas no adversariales, los propios interesados, con el auxilio de un tercero neutral- un conciliador, mediador o árbitro- gestionan la solución de sus propios conflictos, por medio de procedimientos caracterizados por su sencillez, inmediatez y agilidad; las particularidades de estos procedimientos suponen así, ciertas ventajas con relación a los primeros en cuestión de tiempos, satisfacción y costos para las partes.

Los métodos *no adversariales*, en efecto, ofrecen a las partes mayor participación en el proceso, y más control sobre el resultado final; permiten el acceso a la justicia de los ciudadanos comunes que por lo general ven costoso y difícil el acceso a ella, o que por distintos motivos no pueden sobrellevar la pesada carga que impone un juicio⁶⁸; facilitan una resolución rápida y efectiva de las disputas, evitando las dilaciones que se derivan de los procesos judiciales; y resultan mucho más accesibles en término de costos. Todo ello contribuye a eficientizar la resolución de los conflictos y, de paso, constituye una puerta de escape para los tribunales que se verán más descongestionados y podrán privilegiar la tramitación de aquellos asuntos de cierta complejidad que justifiquen la resolución judicial y de todos aquellos que, residualmente, no hubiesen podido ser dirimidos por los métodos no adversariales.

III) Incrementar la participación de la comunidad en la resolución de los conflictos

Higthon y Álvarez han criticado que se postule que sólo a través del pronunciamiento de los jueces los ciudadanos pueden acceder a la justicia, pues dicho argumento “está operando sobre el concepto

68 El proceso adversarial impone cargas costosas no sólo en términos económicos sino, también, en términos de energías, esperas e incertidumbres para las partes, cfr. Después, Carlos, *Mediación y Conciliación*, Abeledo Perrot, 1997, Buenos Aires.

de justicia legal y dejando de lado la justicia intrínseca del caso que puede ser encontrada y satisfecha por las partes involucradas, sin intervención del Estado cuando no está de por medio el orden público u otras razones superiores al interés individual”⁶⁹. Desde esta perspectiva, entonces, las partes pueden acceder a una solución justa buscando satisfacer sus propios intereses y buscando un acuerdo mutuamente satisfactorio, sin intervención estatal, siempre que no concurren cuestiones de orden público que comprometan la participación del poder del Estado.

En esta dirección, se ha propuesto redefinir el rol de los tribunales más allá del sistema clásico de la composición jurisdiccional de los conflictos. Se ha postulado, en efecto, que la jurisdicción no debe constituir el primer recurso para dirimir disputas sino el último. El sistema adversarial público y su verdadera función social, deberían ser reformulados mediante una revalorización de la capacidad de los individuos para resolver sus diferendos por medios más pacíficos, más económicos y más satisfactorios.

Los tribunales no deben ser el lugar donde la resolución de disputas comience. Ellos deben recibir el conflicto después de haberse intentado otros métodos de resolución, salvo que, por la índole del tema, por las partes involucradas, o por otras razones, el tratamiento subsidiario no sea aconsejable. En este orden, si se logra remover la errónea creencia de que el pleito judicial es el único medio de resolver las disputas, los tribunales dejarán de ser el lugar por donde comienza el proceso de solución, para pasar a ser -como sucede en las sociedades más evolucionadas- el reducto final al que pueda recurrirse cuando las demás alternativas no sean viables.

Concibiendo a la justicia estatal como el primer remedio, es inevitable que suceda lo que ha sucedido, esto es, el colapso del sistema judicial argentino. Sometiendo invariablemente a su decisión pleitos que podrían haberse resuelto por otras vías, se sobresaturan sus estructuras, se congestionan los tribunales y se somete al sistema a un desgaste de tal magnitud, que le impide atender los casos en que realmente no existe otra posibilidad de solución; por eso es que, con

69 Cfr. *Desafíos actuales del movimiento de resolución alternativa de conflictos...* Véase también de estos autores, *Mediación para resolver conflictos, Ad Hoc*, Buenos Aires, 2ª edición, 3ª reimpresión, 2008, 436 págs..

razón, se ha dicho que “*por recargar a la justicia con pleitos evitables, no tenemos justicia cuando realmente se necesita*”.

El desafío consiste, entonces, en que el Poder Judicial, a partir de una re-afirmación del principio de subsidiaridad del Estado en la atención de los conflictos de los ciudadanos, se presente como el último recurso al que se deba acudir para la solución de un conflicto, esto es, que se prevea su asistencia, solamente, cuando la negociación entre las partes han fallado y ha sido infructuosa la ayuda de un tercero neutral; entonces recién allí se iniciará el juicio, salvo por supuesto, los casos especiales en los cuales por su naturaleza, por estar comprometido el orden público o por alguna otra razón normativa o de conveniencia resulta necesaria la actuación judicial directa.

Esta concepción constituye “una manera nueva de abordaje de la disputa humana, en donde el mayor compromiso es asumido no ya por el juez, que en el sistema judicial argentino es quien decide, sino por los implicados en el conflicto ya que son ellos mismos quienes están ubicados en ser los protagonistas del desenlace: ¡Resuelvo y me hago responsable de aquello que he resuelto! Sería una suerte de resolución de conflictos por la autogestión de sus partes dentro de un determinado marco”⁷⁰.

Entonces, en aquellos casos en que la naturaleza de conflicto lo aconseje, debe permitirse a las partes trabajar creativamente para arribar a una solución que satisfaga los intereses de ambas. La mayor participación y compromiso de los ciudadanos en la solución de sus propios conflictos se traduce en soluciones más rápidas, eficaces y satisfactorias para las partes; la noción tradicional de ganador-perdedor, inherente a los sistemas adversariales, debe dejar paso a nuevas formas en las que ambas partes resulten verdaderos ganadores.

En este sentido, la experiencia indica que el resultado impuesto judicialmente es generalmente insatisfactorio; aun el ganador casi nunca obtiene todo lo que necesita, *en el momento en que lo necesita*. Las relaciones se deterioran, los acuerdos se rompen, las diferencias se acentúan, los enconos se hacen más evidentes y nuevas disputas

70 Bosio, María Rosa -, Cantis Carlino, Diana S., *Mediación: una alternativa frente a los conflictos. Un enfoque interdisciplinario*, DJ 1996-2, 4.

emergen; ello sin contar que muchas veces el reparto judicial se realiza con excesivo celo formalista, distrayendo peligrosamente la atención de las cuestiones de fondo, de los derechos sustantivos y de los intereses de las partes, lo cual frustra las expectativas de las partes y las somete a un espiral de disputas cuya salida es difícil prever como lo confirma la experiencia judicial a diario.

IV) Suministrar a la sociedad una forma más efectiva de resolución de disputas

Se ha identificado que en la cultura del litigio la óptima directriz que prevalece es la de lograr el máximo posible de litigiosidad, de modo tal que se logre una correlación entre agravio e intervención jurisdiccional de uno a uno. Dicho de otra manera, un sistema sería eficiente cuando, para cada agravio cometido contra un sujeto de derecho, aquél le proporcionara a éste una intervención jurisdiccional, o sea, cuando para cada conflicto hubiese un litigio ante la judicatura.

Esta cultura de la composición jurisdiccional de los conflictos informa la concepción que nuestra sociedad tiene respecto a la manera de resolver las disputas; la expresión muy divulgada “o cumple o le hago juicio” resulta representativa de esta manera de sentir el conflicto que tiene la comunidad. La del litigio es una cultura que ha resultado inadecuada, insuficiente e ineficaz para resolver satisfactoriamente gran parte de las controversias que tienen lugar en la sociedad; es forzoso, entonces, admitir que a pesar del valor simbólico que tiene en nuestro país la cultura del litigio, estructurada en torno a la representación “*un conflicto equivale a un juicio*”, dicho sistema no ha podido ser eficientemente institucionalizado en la práctica.

¿Cómo salir, entonces, de este atolladero en el cual los mecanismos adversariales representan para el imaginario colectivo la posibilidad más cierta de resolución del conflicto cuando en realidad significan instancias costosas, tardías e insatisfactorias para las disputas que tienen lugar en la vida en sociedad?

En la doctrina de los autores se ha señalado que debemos emprender un “proceso de concientización, de modificación de hábitos y patrones culturales, que debe dirigirse a la ciudadanía en general, pero particularmente a los abogados, por ser los receptores naturales de las inquietudes de sus clientes y quienes derivan, orientan y asesoran acerca de los caminos que deben seguirse frente a un conflicto actual

o potencial”⁷¹; los abogados deben, entonces, incorporar para sí que litigar en sede judicial no es la única alternativa posible.

La consideración del abogado dentro de este nuevo horizonte de superación de la cultura litigiosa es de una importancia esencial, pues el abogado podría constituirse en uno de los principales agentes para avanzar en una cultura no adversarial. Ello exige cambiar la mentalidad pleitista y capacitarse para actuar en sistemas alternativos. Desde luego que este cambio de mentalidad exige una profunda reforma de los planes de estudio de la carrera de derecho, que todavía en la actualidad se revelan anquilosados, incapaces de proveer a los futuros profesionales las herramientas para trabajar a partir de un campo profesional que no sea el estrictamente adversarial.

En este sentido, se ha insistido en que existen tres órdenes de razones que resultan auspiciosas para que los profesionales del derecho modifiquen los patrones tradicionales de incursión en el conflicto humano, remplazándolos por los métodos alternativos: las que se derivan de la responsabilidad profesional de dar el mejor consejo a sus clientes; las provenientes de su responsabilidad social, en tanto auxiliares de la administración de justicia y deudores de un mejor servicio a la comunidad; y las que surgen de la propia conveniencia profesional, ya que ello traerá aparejado una optimización del trabajo.

En síntesis: “al involucrarse en este cambio, el abogado estará cumpliendo un servicio a la comunidad al liderar un proceso de transformación estructural del servicio de prestación de justicia. También beneficiará a su cliente al brindarle una más amplia gama de posibilidades para resolver sus disputas, y se beneficiará a sí mismo, al trabajar en procesos dinámicos, creativos y seguramente mejor remunerados que la rutinaria labor del pleito judicial. Por otra parte, el cambio también le permitirá afrontar con mayores probabilidades de éxito los requerimientos de justicia de una sociedad que ya no se conforma con ser pasiva espectadora, y que está reclamando la creación de sistemas participativos y abiertos”⁷².

71 Caivano, Roque J. *Abogacía moderna vs. Abogacía tradicional. Los sistemas alternativos de solución de disputas como forma de ser más eficientes*, LA LEY 1994-E, 885.

72 Caivano, Roque J. *Abogacía moderna vs. Abogacía tradicional. Los sistemas alternativos de solución de disputas como forma de ser más eficientes*, LA LEY

V) La alternativa de la composición arbitral para asuntos de vecindad y menor cuantía

En este marco, nos hemos propuesto proyectar una norma que atienda a uno de los problemas que afectan a nuestro poder judicial cual es el de congestión de los tribunales, por medio de un proyecto que apunta a superar el escollo que generan las pequeñas causas dentro del sistema judicial, pues existe consenso entre los operadores judiciales, y las estadísticas permiten comprobarlo, de que por su número, estas causas son las que recargan sensiblemente los despachos judiciales.

La propuesta que ofrecemos, y que parte de un primer proyecto cuya autoría corresponde al Dr. Jorge Rojas, se estructura a partir de dos ejes fundamentales; el primero de ellos apunta a la organización de nuevos mecanismos no adversariales de resolución de disputas que promuevan la participación de los propios interesados en la composición de sus controversias; el segundo, persigue la descongestión de los tribunales, resguardando el proceso judicial como mecanismo adversarial por antonomasia, pero reservándolo solo para aspectos de mayor trascendencia que la de los que actualmente lo tienen ocupado.

De este modo, hemos pensado que las causas de escasa complejidad, entre las cuales identificamos los conflictos derivados especialmente del urbanismo y de las relaciones de vecindad, y las causas de menor cuantía que giran en torno a disputas por sumas inferiores a los \$30.000 (pesos treinta mil), que tramitan de ordinario por ante los tribunales comunes, puedan ser resueltas por medio de un sistema de composición arbitral con la sola intervención de los particulares asistidos por un tercero neutral. Dicho sistema puede ser articulado a través de instituciones mixtas público-estatales, como los municipios, pero también por instituciones públicas como las defensorías, o por organizaciones de la sociedad civil, como son los colegios de abogados.

No debemos perder de vista que las llamadas pequeñas causas tienen enorme significación. Desde el punto de vista individual gravitan

con importancia para el particular cuyos intereses están afectados; desde la perspectiva social, en tanto compromete la convivencia de los ciudadanos; y por último, desde la óptica política por estar directamente vinculada a la imagen pública que la comunidad proyecta en relación a los poderes del Estado como agentes responsables de llevar adelante dispositivos sociales e institucionales que permitan llegar a soluciones inmediatas para sus controversias.

Los procesos actualmente normados son inadecuados para la tramitación de los asuntos de vecindad y los pequeños reclamos económicos; ello ha llevado a que muchas veces ni siquiera se planteen ante los tribunales este tipo de conflictos, generando en los afectados una sensación de injusticia, impunidad y en definitiva, una profunda insatisfacción; con el agravante de que los problemas que no son resueltos dentro del sistema institucional pueden llegar a ser resueltos a través de métodos violentos de “justicia privada”⁷³.

El ciudadano-vecino se debate en la actualidad en una contradicción; por un lado, se encuentra frente a una justicia en abstracto que se postula políticamente como el dispositivo estatal adecuado para la resolución de sus controversias y, por otro lado, una justicia en concreto cuyo acceso se ve dificultado y que no resuelve eficazmente la conflictividad social; de este manera, la justicia, que debería constituir un instrumento al servicio de la realización de las pretensiones de los particulares para la realización de la paz social, demuestra permanentemente que aquellos son sistemáticamente excluidos del templo de la justicia oficial.

En el derecho comparado desde hace mucho tiempo se pensó en que “el problema es el crear previsiones para el pequeño litigio; el proveer para la rápida, barata y justa disposición de los pleitos que persiguen el cobro de deudas en una sociedad cambiante; así como para el gran volumen de controversias que una ocupada y creciente población engendra. Es aquí donde la Administración de Justicia afecta en forma inmediata al mayor número de gente”⁷⁴.

73 Cfr. Cappelletti, Mauro, *Proceso, ideologías, sociedad*, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1974. pág 72.

74 Pound, Roscoe, *The Administration of Justice in the modern city*, 26 Harvard Law Review 302, 318 (1912)., citpor Ruiz Colomba, Xavier Tawil, Guido Santiago, *Los tribunales de menor cuantía y su experiencia en el derecho norteamericano*, LALEY 1988-C, 1009.

En los litigios de vecindad y de montos de baja cuantía es dónde el problema de la inadecuación de las vías procesales y las prácticas ritualistas existentes resulta más serio, tanto por ser estas las cuestiones que se plantean en general con mayor asiduidad en la comunidad -resultando en consecuencia su resolución vital para una revalorización del papel de la justicia-, como por ser las que rara vez dan lugar a reclamos judiciales o en las que los resultados obtenidos resultan más magros.

La necesidad, entonces, de acercar al ciudadano a la justicia nos ha motivado a proyectar el siguiente proyecto marco de composición arbitral, el cual constituye un procedimiento especial tendiente a simplificar el acceso de los ciudadanos a la justicia en ciertos tipos de disputas, de índole civil, caracterizadas por su bajo monto económico y su menor complejidad fáctica, pero que tienen una gran significancia para los ciudadanos.

Conviene tener presente que propuestas similares han sido ya estudiadas, pero es dable advertir que las mismas procuran una salida desde la perspectiva judicial, esto es, dentro de la cultura del litigio, a través de la instauración de una jurisdicción de menor cuantía. El propio Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Ricardo Lorenzetti, se ha pronunciado en esta dirección advirtiendo que “los procesos judiciales están pensados para las grandes causas. Necesitamos una gran cantidad de jueces que resuelva rápidamente las cuestiones que le interesan a la gente, que no tenga que esperar años para eso, a través de juzgados de pequeñas causas o jueces de paz”.

Esta posibilidad importa, creemos, una solución auspiciosa, pero se hace pasible de la siguiente crítica: aunque con modificaciones, la solución se sigue promoviendo desde el paradigma de la cultura del litigio, que es precisamente, lo que debemos intentar superar como sociedad. Pensamos que los mismos fines pueden ser perseguidos a partir del diseño de mecanismos alternativos de resolución de controversias que atiendan el problema concreto de los asuntos de vecindad y de menor cuantía. De todos modos, ambas posibilidades, podemos aventurar, asegurarán un acceso menos restrictivo y más igualitario a la justicia y le permitiría a una franja de la población –la de mayores carencias culturales y la de menores recursos económicos- intentar encontrar una adecuada solución a sus conflictos, los cuales

no han logrado satisfacción a través de los carriles ordinarios de la justicia tradicional.

VI) Principales aspectos del procedimiento de composición arbitral

El procedimiento de composición arbitral para los asuntos de vecindad y montos dinerarios de menor cuantía se inaugura con la recepción del reclamo por el centro institucional respectivo. El reclamo podría ser formalizado, por ejemplo, a través de un formulario que en lo posible, debería ser completado con la asistencia de personal del centro de composición arbitral en aquellos casos en que el particular no concurriera con patrocinio letrado. El formulario en cuestión debería circunscribir la controversia a aquellas cuestiones puntuales que requieren solución, evitando excesos que resultan habituales en los procesos ordinarios.

Luego la secretaría de actuación debería convocar a una audiencia en la cual se procurará acercar a las partes a un acuerdo. La intervención del secretario en esta instancia tiene que ser principalmente conciliatoria. Para lograr el avenimiento de las partes debería poder recurrirse al empleo de cualquier mecanismo de composición de conflictos (negociación, conciliación, mediación, etc.). En la misma audiencia se tendría que sortear un árbitro para que, eventualmente, dirima la controversia que se hubiera suscitado, quien llegado el caso, actuará como árbitro de derecho, es decir con el mismo alcance con que lo hace un juez, o bien como amigable componedor, esto es morigerando la aplicación rigurosa de la ley, a través de una solución equitativa⁷⁵.

En caso de que la gestión del secretario-componedor fracasara y las partes no llegaran a un acuerdo en la audiencia, se tendría que labrar un acta con una doble finalidad: a) un *acta-compromiso* a través de la cual los interesados aceptan someter su conflicto a la decisión del árbitro que al efecto se designe, con lo cual se sustrae la cuestión de la órbita judicial; b) un *acta de trámite*, por medio de la cual el secretario da

⁷⁵ El árbitro en su laudo puede prescindir, así, del derecho que podríamos llamar formal, y reemplazarlo por la equidad, por la buena fe, etc., pues la naturaleza propia de los asuntos que se debatirán hace necesario que el árbitro tenga mayor libertad que la que le permiten los dispositivos jurídico-legales.

a la parte requerida el derecho de contestar el traslado del reclamante e incluso de reconvenir; en esa misma acta, las partes asumirán el compromiso de producir toda la prueba de la que intenten valerse, guardando el derecho de contralor de su contraparte, y de notificar a los testigos. Por otra parte, se debería convocar a una audiencia de vista de causa a desarrollarse ante el componedor arbitral.

El árbitro deberá recibir en audiencia a las partes y procurar, una vez más, la composición de sus intereses⁷⁶, proponiendo las diversas fórmulas y posibilidades para que se llegue a un acuerdo conciliatorio, sin que dichas propuestas importen prejuizgamiento alguno. De este modo se le confiere al sistema que estamos proyectando un carácter compuesto o híbrido⁷⁷, debido a la combinación de aspectos propios de la conciliación y del arbitraje. Como precisara el Dr. Jorge Rojas, la circunstancia de que los árbitros asuman el rol de conciliadores o facilitadores de acuerdos puede contribuir a incrementar la eficacia de los procedimientos arbitrales.

En caso de que el árbitro fracasare en su cometido de avenir a las partes, debería recibir la prueba por declaración, indagando directamente a las partes e interrogando a los testigos que se propongan, pudiendo incluso disponer el careo entre ellos. Luego de ello, se debería otorgar a las partes el derecho a hacer uso de la palabra para alegar sobre la prueba producida. Toda la actuación estaría formalizada por vía oral con la posibilidad de disponer la grabación para el mejor control de los interesados.

76 La diferencia entre un arbitraje *standard* y un arbitraje combinado radica en cómo el árbitro llega a adoptar la decisión final. En el primer caso, el árbitro es quien en forma exclusiva y personal redacta en forma completa la decisión final. En el caso de un arbitraje combinado, el árbitro se vale de negociaciones conciliatorias; y en algunos casos también de decisiones parciales adoptadas en el curso de ese proceso, todo lo cual contribuye al delineado del laudo final, cfr. Rothenberg, Mónica, *El arbitraje consensuado y otros métodos alternativos*, LA LEY 09/012012, 1.

77 “Ello probablemente conducirá a procedimientos híbridos que resultarán, en definitiva, tanto o más complejos que un procedimiento *standard* de arbitraje, pero que al menos permitirán una mayor participación de las partes en el delineado de la decisión que ponga fin a la controversia”, cfr. Rothenberg, Mónica. *El arbitraje consensuado y otros métodos alternativos*, LA LEY 09/012012, 1,

Cumplido lo anterior, el árbitro en un plazo breve deberá dictar su laudo, el cual de acuerdo con nuestro ordenamiento adjetivo, tendría el mismo imperio que si se tratara de una sentencia judicial, en caso de resultar necesario proceder a su ejecución ante la renuencia del obligado a cumplir lo acordado. Para coadyuvar con esta tarea, se debería admitir que en situaciones de urgencia, el árbitro sorteado pudiera adoptar medidas de carácter cautelar, observando los requisitos tradicionales de procedencia, pudiendo incluso llevarlas a cabo por sí mismo, en caso de no requerir fuerza en las cosas o violencia en las personas, supuestos ellos en los que deberá requerir el auxilio jurisdiccional respectivo ⁷⁸.

Como mecanismo impugnativo se prevé la vía de la nulidad para supuestos acotados y previstos expresamente en la reglamentación ⁷⁹, pues es de la esencia de este trámite que las partes renuncien a los recursos, excepto los de aclaratoria y nulidad mencionada. También debería admitirse como novedad, la posibilidad de que el árbitro pueda convocar a las partes a los efectos de acordar la ejecución de la eventual condena que surja de su laudo.

Como ha precisado la doctrina “Es imperioso reparar en la formación y el trabajo a desplegar por los operadores del sistema, pues a los fines de la mejor comprensión y aplicación de aquél se requiere de éstos no sólo su adecuada formación, sino además que desplieguen operativamente el mayor nivel de cooperación a los fines útiles que se persiguen, procurando una interpretación dinámica y finalista en los criterios de hermenéutica que atiendan principalmente a las consecuencias valiosas que han de seguirse” ⁸⁰.

El procedimiento propuesto se encuentra signado por los principios de agilidad y sencillez en los trámites, economía procesal, inmediatez, informalidad, oralidad y oficiosidad. Estas pautas constituyen los valores característicos del sistema de composición-arbitral que ofrecemos.

78 Será conveniente que en el acta-compromiso las partes autorice esta posibilidad, esto es, la intervención cautelar del árbitro; o en su defecto, que la reglamentación prevé especialmente el supuesto.

79 En los arbitrajes combinados, como regla general, se deberá aplicar el criterio de la irrecurribilidad de los laudos arbitrales, y como excepción, el recurso de nulidad en caso de que el mismo resulte procedente.

80 Cfr. Rojas. Jorge, Fundamentos del proyecto para la creación de un *Sistema de composición arbitral*.

La intención es propender, a través del mecanismo propuesto, a dar respuesta a una exigencia de la sociedad que reclama una justicia más ágil y simplificada, para evitar las dilaciones a la que se debe enfrentar cotidianamente, respuesta que adquiere una dimensión social trascendente pues contribuye a la paz social.

En el siguiente acápite presentaremos una estructura normativa modelo que podrá servir para que los municipios y las asociaciones adopten sus propios centros institucionales de composición arbitral para los asuntos de vecindad y de menor cuantía. Las propias instituciones podrán introducir las innovaciones que consideren pertinentes para una mejor aplicación del esquema propuesto. Sería deseable que se adoptase la estructura principal del modelo, ya que él se apoya sobre los principios antes citados y tiene finalidades muy concretas y específicas que la reglamentación local deberá observar para evitar desnaturalizar el instituto proyectado.

Por otra parte, el sistema de composición arbitral que se adopte a partir de los lineamientos esbozados, deberá ser sometido a revisión con el tiempo y examinado a partir de las distintas experiencias; en este sentido, las realidades de cada uno de los centros institucionales de composición arbitral podrán ir marcando el pulso de las reformas y modificaciones que resulten necesarias para su efectivo desarrollo.

VII) Texto normativo propuesto

Art. 1.- Los componedores-arbitrales serán competentes:

- a) en todos aquellos asuntos de vecindad relacionados con molestias derivadas del humo, el calor, olores, luminosidad, ruidos, vibraciones, o daños similares por actividades de inmuebles vecinos, estén o no constituidos en propiedad horizontal.
- b) los derivadas del régimen de propiedad horizontal.
- c) los derivadas del régimen de medianería, restricciones y límites al dominio.
- d) los derivados del contrato de garaje o estacionamiento.

- e) Los asuntos de naturaleza patrimonial, que no excedan de la cantidad de \$30.000 (pesos treinta mil) del capital y sean susceptibles de ser objeto de transacción.

Art. 2.- Regirán respecto a los componedores-arbitrales y los secretarios, las mismas causales de excusación y recusación que rigen para los jueces reguladas en los códigos de procedimientos locales.

Art. 3.- Los interesados en someter una cuestión al componedor-arbitral deberán promover su reclamo a través de los formularios de petición previstos al efecto en donde se deberán indicar expresamente:

- a) nombre y apellido del reclamante, domicilio, teléfono, ocupación y D.N.I.
- b) nombre y apellido o razón social del reclamado, consignándose además su domicilio legal o comercial o social.
- c) deberá surgir claramente la petición efectuada.
- d) una síntesis de los hechos en los que se sustenta la pretensión y, en su caso, el monto de la cuestión.

Art. 4.- Junto con su reclamo, el peticionante acompañará su prueba documental, y señalará los puntos que someterá a decisión del árbitro.

Art. 5.- Recepcionado el reclamo, el secretario citará al interpelado a una audiencia a la que deberá comparecer personalmente, o bien a través de su representante legal en caso de tratarse de una persona de existencia ideal, a la cual se invitará a los interesados a encontrar una solución conciliatoria, o cualquier otro mecanismo alternativo para la solución del conflicto, y procederá al sorteo de un árbitro de la lista confeccionada por el centro de composición arbitral respectivo.

En caso de arribarse a un acuerdo conciliatorio se lo hará constar en un acta que será suscripta por las partes el secretario, entregándose un ejemplar a cada una de ellas, y quedando un ejemplar para el centro de composición arbitral. El acuerdo de partes constituirá título ejecutorio.

Art. 6.- De no arribarse a un acuerdo, se suscribirá un acta-acuerdo de compromiso, en la cual las partes luego de agotadas las negociaciones de carácter conciliatorio, acordarán los puntos que someterán a decisión del componedor-arbitral y la forma a través de la cual éste deberá resolver el conflicto. Se interpretará que quedarán comprometidas las cuestiones accesorias y aquellas acerca de las cuales las partes consintieron su sometimiento al componedor-arbitral.

Art. 7.- En la misma audiencia, cuando los interesados no hubiesen arribado a un acuerdo conciliatorio, se levantará también un acta de trámite en la que se dejará constancia de lo siguiente:

- a) Que la parte interpelada recibe copia del reclamo entablado, con la documental acompañada.
- b) Emplazar al reclamado para que conteste la petición y/o reconvenga y ofrezca toda la prueba de la que intente valerse, en un plazo de cinco días.
- c) Emplazar al reclamante para que ofrezca toda la prueba restante de la que intente valerse, en un plazo de cinco días.

Art. 8.- Cumplida la etapa conciliatoria, el secretario fijará los puntos sobre los cuales deberá expedir su laudo el componedor-arbitral, notificando a las partes a los domicilios que hayan constituido a los fines del proceso arbitral.

Firme esa resolución, se recibirá la prueba de la que las partes intentaran valerse, quedando bajo exclusivo cargo de aquéllas su diligenciamiento y notificación a los testigos –cuyo número no podrá exceder de tres por cada parte- a la audiencia de vista de causa. En caso de que se hubieran requerido informes o pericias estos deberán ser procurados por las propias partes interesadas, a su exclusivo costo, y agregarlos al proceso con una antelación no menor a cinco días a la fecha de la celebración de la audiencia de vista de causa, quedando a disposición de las partes.

Art. 9.- Dentro de los diez días inmediatos siguientes, el componedor-arbitral convocará a las partes a una audiencia ante

él, en la que invitará a las partes a encontrar de nuevo una solución conciliatoria, sin que la proposición de fórmulas a esos fines, importe prejuzgamiento.

Art. 10.- En caso de no poder arribarse a una composición del conflicto, en la misma audiencia, se recibirá la prueba de testigos que hubiera sido ofrecida, pudiendo el componedor arbitral interrogar libremente a los testigos como a las partes con relación a los hechos objeto del reclamo y disponer careos entre ellos.

Del contenido y las declaraciones formuladas en la audiencia se dejará registro por escrito, cinta magnetofónica u otro soporte magnético.

Cumplido lo expresado, en esa misma audiencia, las partes tendrán la posibilidad de alegar sobre las probanzas producidas, a cuyo efecto el componedor arbitral les conferirá la palabra a cada una y por tiempos equitativos. Finalizados los alegatos el proceso quedará concluido y pasará a ser laudado.

Art. 11.- Si alguna de las partes no compareciere a la audiencia que establece el artículo anterior, se fijará una nueva audiencia a tener lugar entre los diez y los treinta días subsiguientes. Si el accionante no compareciere a la nueva audiencia, se lo tendrá por desistido de su reclamo; si en cambio el incompareciente fuera el reclamado, se le dará por perdido su derecho a producir la prueba que hubiera ofrecido para ser realizada en esa audiencia.

Art. 12.- En el plazo de veinte días de celebrada la audiencia de vista de causa, el componedor-arbitral deberá emitir su laudo, adecuadamente fundado conforme a derecho, o bien según su leal saber y entender, ajustando en ese caso su pronunciamiento a equidad.

Art. 13.- Dictado y notificado el laudo concluirá la competencia del componedor-arbitral con excepción de los siguientes supuestos:

- a) Antes de la notificación del laudo a las partes, podrá corregir de oficio cualquier error u omisión, en tanto no se altere la sustancia de la decisión.

- b) Las partes dentro del tercer día de notificado el laudo, podrán pedir aclaratoria a fin de subsanar cualquier error material, concepto oscuro u omisión en que su hubiere incurrido en el laudo.
- c) Determinar las cantidades que establezca el laudo aprobando las liquidaciones que al efecto se practiquen.
- d) Convocar a las partes para establecer pautas de común acuerdo entre ellas mismas a los fines del cumplimiento del laudo, para llevarla a cabo dentro de plazos y a través de mecanismos que resulten razonables.

Art. 14.- Solo serán aceptados los siguientes recursos:

- a) Las resoluciones del secretario serán susceptibles de apelación ante el componedor-arbitral. El recurso de apelación se deberá deducir dentro del tercer día con sus fundamentos, de los cuales se dará traslado a la contraparte en caso de que la resolución impugnada la alcance en sus efectos.
- b) Contra el laudo, únicamente puede interponerse el recurso de nulidad, el cual se deberá articular con sus fundamentos dentro de los cinco días de notificado. Solo será admisible en caso de fundarse en falta esencial del procedimiento, en haber fallado el componedor-arbitral sobre puntos no comprometidos por las partes, o bien si los contenidos decisorios son incompatibles entre sí.

Art. 15.- El proceso arbitral se ajustará a las siguientes reglas procesales:

- a) Se observarán las pautas del debido proceso legal, privilegiándose la inmediatez, economía, sencillez, oralidad, efectividad y oficiosidad de los procedimientos.
- b) Los plazos serán de tres días, salvo disposición expresa en contrario. Se contarán por días hábiles. Serán días de notificación los lunes, miércoles y viernes.
- c) El secretario tendrá a su cargo la dirección del proceso, salvo cuando sea sustituido por el árbitro en el desarrollo

de la audiencia de vista de causa. A fin de cumplir su cometido, el secretario podrá fijar de oficio las cuestiones a resolver por parte del árbitro, cuando no exista acuerdo de partes y disponer de igual modo las medidas que tiendan a la mayor simplificación en el desarrollo del trámite atendiendo al alcance de la cuestión debatida.

- d) El patrocinio letrado será optativo. El centro de composición arbitral estará obligado a exigir asistencia letrada cuando la complejidad del asunto así lo requiera o cuando se advierta una notoria desigualdad entre las partes en cuanto a su aptitud para intervenir en procedimiento. Se deberá proveer de patrocinio letrado gratuito cuando las partes lo soliciten con fundamento en la falta de recursos para procurar la asistencia de un letrado.
- e) Las notificaciones se podrán practicar en forma personal, por carta documento, por telegrama, por fax, por correo electrónico, por teléfono, por acta notarial o por cualquier otro medio fehaciente que disponga el Secretario que asegure la comunicación entre los interesados. La sola atestación en el expediente sobre la acreditación del medio utilizado, resultará constancia válida y suficiente de su cumplimiento.
- f) El impulso de las actuaciones se cumplirá oficiosamente, con las excepciones previstas en materia probatoria a cargo de las partes interesadas.
- g) Al someterse a este proceso, las partes renuncian a deducir recursos, con excepción del de aclaratoria y nulidad cuya regulación se deja prevista.
- h) El árbitro podrá dictar las medidas cautelares requeridas por las partes, que fueran pertinentes y bajo responsabilidad del solicitante, haciéndolas efectivas en forma inmediata. Su cumplimiento sólo se requerirá por vía judicial cuando demande fuerza en las cosas o violencia en las personas. Su impugnación únicamente se podrá formular por vía de reposición ante el mismo árbitro.
- i) La actuación ante los centros institucionales de composición arbitral no demandará la integración de tasa alguna

respecto de la personas físicas y personas de existencia ideal sin fines de lucro, salvo cuando los interesados empleen el sistema en más de tres oportunidades en el año, en cuyo caso la autoridad fijará una tasa de actuación.

Art. 16.- La autoridad de aplicación dictará los reglamentos que eventualmente resulten necesarios para la implementación de este sistema de solución de conflictos.

Art. 17.- De forma...

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA**Fundación Nuevas Generaciones**

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel***Creación de un fondo de garantía para la modernización del sector citrícola en la Región de Salto Grande*****Resumen ejecutivo**

El presente trabajo analiza la crítica situación del sector citrícola en la región de Salto Grande en la Provincia de Entre Ríos, tanto a raíz de las inclemencias climáticas ocurridas durante el año 2012, como por los vaivenes en los mercados nacionales e internacionales. Asimismo se elabora una propuesta legislativa mediante la cual se crea un fondo de garantía que permita avalar operaciones de crédito para la modernización de las pequeñas y medianas estructuras productivas.

I) Introducción

La producción citrícola del área entrerriana de Salto Grande representa una de las principales economías regionales del noreste argentino, constituyéndose como una tradicional actividad económica desde hace más de cien años, contando con una importante participación de las pequeñas estructuras económicas familiares.

En los últimos años este tipo de economías se han visto fuertemente golpeadas, principalmente por serios problemas climáticos. A ese flagelo debemos sumar la falta de tecnificación y de recambio de variedades cítricas; el incremento de costos en los insumos y la mano de obra; como así también una caída en las exportaciones por menores volúmenes comercializados y una baja en los precios internacionales, producto esto último de la crisis financiera internacional. De esta manera se ha producido un creciente desfinanciamiento de los productores, especialmente de aquellos que constituyen los segmentos pequeños y medianos.

Por ello, es que desde esta “propuesta legislativa” se busca desarrollar un instrumento que ayude a financiar al sector e inyectándole liquidez que le permita modernizar la estructura productiva haciéndola menos vulnerable, principalmente frente a los factores climáticos.

II) Definiciones y características del sector

1. Economías regionales

Una economía regional es aquella actividad productiva que se desarrolla en una zona geográfica determinada, utilizando materias primas locales y/o procesos que son típicos de esa zona, en virtud de lo cual adquieren características específicas debido a condiciones agroecológicas, humanas, ambientales, etcétera, que le son propias, y cuyos bienes o productos resultantes le confieren a la región una identidad diferenciada y reconocida.

2. Sector cítrico

Argentina es el octavo productor mundial de cítricos y el primer productor mundial de limones. Ello lleva al país a ser un exportador de relevancia global de frutas cítricas frescas, jugos y aceites esenciales desde 1970. La producción total de cítricos de Argentina es de unas 3,6 millones de toneladas, y las plantaciones de cítricos abarcan cerca de 150.000 hectáreas, de acuerdo a datos de 2011 suministrados por la Federación Argentina del Citrus.

Las zonas de producción en Argentina tienen condiciones ecológicas ideales para el desarrollo de naranja, mandarina y sus híbridos, pomelo y limón. Los cultivos nacionales están situados en la zona de América del Sur comprendida entre el trópico de Capricornio y el paralelo 35 sur. El desarrollo de las explotaciones de cítricos, tienen lugar en dos regiones claramente diferenciadas: el noroeste argentino (NOA), donde se producen naranjas, pomelos y principalmente limones en la provincia de Tucumán, y el noreste argentino (NEA), donde predominan los cultivos de naranjas y mandarinas; que a través de innumerables variedades orientadas a los gustos de los distintos mercados, se cosechan y exportan a lo largo de casi todo el año.

Las 500.000 toneladas de cítricos frescos que hoy se exportan desde Argentina están destinadas a más de 80 mercados, siendo el

principal la Unión Europea, con el 75% de los envíos. A este le sigue Rusia y otros países de Europa del Este, Medio Oriente y sólo un 2% se comercializa en Asia.

3. Área de influencia

Si bien son varias las provincias argentinas en las cuales se produce fruta cítrica, como ser Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Formosa, Entre Ríos, Corriente, Misiones, Jujuy, Salta y Tucumán; en este trabajo se acotó el área de estudio a la región de Salto Grande, comprendido por los departamentos de Concordia y Federación de la Provincia de Entre Ríos y el departamento de Monte Caseros de la Provincia de Corrientes, ya que constituye una importante economía regional que hoy se encuentra en una situación crítica y requiere medidas de fomento para aquellos productores que se encuentran con nulo o restringido acceso al crédito “barato”.

De acuerdo a datos relevados en los años 2004 y 2005 por el INTA y FECIER en la región de Salto Grande se encuentran plantadas 55.094 hectáreas, de las cuales 27.409 hectáreas pertenecen al departamento Federación, 13.790 hectáreas a Concordia y 13.895 a Monte Caseros; asimismo, se distribuyen en 1.795, 555 y 741 quintas respectivamente. De acuerdo a la encuesta relevada por Palacios (2009/2010) “la distribución espacial de los mismos da cuenta de que en Federación predominan los productores asimilables al tipo familiar-empresarial, en Concordia aquellos denominados empresarial y en Monte Caseros los familiares” (Cuadro 1).

Cuadro 1 - Características de los productores pequeños y medianos

Tipo de Productor	Características	Concordia	Federación	Monte Caseros	Total
Familiar	Con trabajo familiar en tareas físicas, y eventualmente, contratación de transitorios para poda y raleo y contratación indirecta de trabajadores de cosecha (venta en planta).	13,3%	37,5%	53,3%	35,5%

Familiar-Empresarial	Con trabajo familiar en tareas físicas, combinado con la contratación de trabajadores permanentes y/o transitorios para cosecha y empaque.	26,7%	40,6%	33,3%	35,5%
Empresarial	Con ausencia de trabajo familiar en tareas físicas y contratación de Trabajadores permanentes y transitorios.	60%	21,9%	13,3%	29,9%

Fuente: Palacios, Paula (2009/2010).

III) Problemática actual

De acuerdo al informe preparado por el Ing. Sergio Garran del INTA de Concordia, “las heladas del mes de junio de 2012 no tienen antecedentes en la serie histórica 1931-2012, y los daños producidas por ellas, tanto en la producción de la presente campaña como en las plantaciones, pueden considerarse como muy severos y en muchos casos de desastre, pues en gran cantidad de lotes predomina la pérdida total de la producción. Se puede decir que los daños en frutos han sido generalizados en toda la región citrícola que corre a lo largo del río Uruguay. También se han producido grandes daños en las plantas, aunque con variaciones según las zonas y las circunstancias particulares de cada lote, llegándose a extremos de defoliaciones que superan en algunos casos el 80% de las copas. Para empeorar aún más la cosas, este proceso de defoliación ha ocurrido a principios de la época invernal, con lo cual se ha dejado expuesta la estructura del árbol (ramas y troncos) a los agentes externos (nuevas heladas, sol, y otros), que pueden intensificar los daños a la planta. También hay que mencionar el impacto de las heladas en la mayoría de las plantas de los viveros de la región, la pérdida de ellas y las dificultades para realizar las reposiciones y replantes requeridos en un proceso de recuperación de semejante magnitud”.

En materia económica y social, se menciona en el informe del INTA (2012), “ha ocurrido una brusca pérdida de trabajo, especialmente la referida a empleos directos (cosecha y empaque), además, muchas tareas relacionadas con el manejo de las quintas se han visto interrumpidas. La magnitud del evento determina que las medidas técnicas son insuficientes para resolver la situación de supervivencia de un significativo porcentaje de productores de la región. En ciertos casos, las plantaciones no se recuperarán de estas heladas, y para buena parte de las demás, la recuperación demandará años, por lo que el replanteo de las fuentes de trabajo y producción de las familias y personas afectadas pasa a ser prioritario. Sin embargo, también hay que destacar que situaciones límites como aquellas a las que se enfrenta hoy en día la citricultura, y como ha ocurrido en otras circunstancias anteriores, brindan una oportunidad para replantear la actividad productiva regional, mejorando las limitaciones actuales”.

Asimismo, como afirma Enzo Rita, Presidente de Federcitrus en declaraciones al diario La Nación: “con elevadísimos costos por aumento de insumos y mano de obra, hoy la pretensión de los productores es pagar los gastos y mantener las plantaciones”.

IV) Recomendaciones para la reactivación del sector

Dada la difícil situación financiera del sector, debido a las diversas problemáticas ya expuestas, y donde se pueden anticipar complicaciones para el acceso al crédito por parte de los pequeños y medianos productores, se entiende que desde el sector público se debería ayudar a garantizar la reconversión y modernización de las pequeñas estructuras productivas mediante la constitución de un fondo que otorgue garantías a estas economías regionales y que permita avalar operaciones de crédito en bancos públicos y privados, así como líneas de crédito comercial con los proveedores.

Dicho fondo de garantía debería constituirse con un fideicomiso en los términos de la ley 24.441, conformado con aportes del Estado Nacional y los avales deberían ser otorgados a título oneroso.

Consideramos que el destino de los créditos a garantizar debería ser para la renovación de especies; la adquisición de bienes de capital; la implementación de sistemas contra heladas y granizo; sistemas de riego y canalización de fluidos; construcción de viveros

y colocación de cubiertas para las plantaciones; implementación de medidas fitosanitarias; desarrollo de actividades post cosecha para la integración de la cadena de valor; contratación de profesionales y mano de obra especializados; y capacitación en la materia citrícola.

V) Conclusiones

El sector citrícola de la región de Salto Grande requiere de una urgente interacción público privada que permita reconvertir a las pequeñas y medianas estructuras productivas en modernas empresas con capacidad de afrontar las inclemencias climáticas, así como también los vaivenes de los mercados nacionales e internacionales. Todo ello redundará en una modernización productiva acorde a los más altos estándares internacionales.

Por último, entendemos que el camino a seguir no implica que el Estado sea quien subsidie los quebrantos y pérdidas, ya que de esta manera se desincentiva el espíritu empresario y los productores dejan de asumir el riesgo que supone cualquier actividad económica. Por esta razón, es que aquí se propone llevar adelante un trabajo conjunto que promueva la inversión y el gerenciamiento que las economías regionales requieran para estar a la altura de las circunstancias, sin la necesidad de depender de subsidios gubernamentales.

VI) Propuesta legislativa

Creación del Fondo de Garantía Citrícola (FOGACI)

Artículo 1° - La presente ley tiene por objeto la modernización del sistema productivo del sector citrícola en la región de Salto Grande, en los departamentos Concordia y Federación en la Provincia de Entre Ríos y en el departamento Monte Caseros en la Provincia de Corrientes, mediante herramientas que fomenten el crédito de corto, mediano y largo plazo.

Artículo 2° - Créase el Fondo de Garantía Citrícola (FOGACI) para la modernización productiva del sector citrícola en la región de Salto Grande.

Artículo 3° - El FOGACI tiene por objeto garantizar operaciones de crédito mediante avales a personas físicas y/o jurídicas constituidas en la República Argentina y que se dediquen a la explotación citrícola en la región establecida en el artículo 1°, y cuya actividad económica esté considerada Pequeña y Mediana Empresa en los términos de la ley 25.300 de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, y que en ningún caso la explotación citrícola supere las 50 hectáreas.

El otorgamiento de garantías por parte del FOGACI será a título oneroso.

Artículo 4° - A los efectos del Artículo 2°, se constituirá un fideicomiso en los términos de la ley 24.441, por el cual, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía, como fiduciante, dispondrá la transmisión en propiedad fiduciaria de los activos a que se refiere el artículo siguiente para respaldar las garantías otorgadas por el FOGACI.

Artículo 5° - El FOGACI se constituirá mediante un aporte inicial equivalente a pesos cincuenta millones (\$ 50.000.000) en activos que serán provistos por el Banco de la Nación Argentina y por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, utilizando en este último caso los activos integrantes del fondo fiduciario que administra el Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. (BICE), en las proporciones y bajo las condiciones que determine la reglamentación de la presente ley.

Podrán además incrementar dicho fondo los aportes de organismos internacionales, entidades públicas y privadas nacionales o extranjeras, gobiernos provinciales o municipales, en la medida en que adhieran a los términos generales del fideicomiso instituido por el artículo 4° de la presente ley. Los aportes de los gobiernos locales podrán estar dirigidos específicamente al otorgamiento de garantías a empresas radicadas en su jurisdicción.

Artículo 6° - Las garantías otorgadas por el FOGACI deberán ser utilizadas para contraer créditos bancarios y/o comerciales para la modernización productiva de la unidad económica, a saber:

- a) Renovación de especies.

- b) Adquisición de bienes de capital.
- c) Adquisición y/o construcción de sistemas anti heladas, sistemas anti granizo, sistemas de riego, canalización de fluidos, viveros y cubiertas de plantaciones.
- d) Implementación de medidas fitosanitarias.
- e) Desarrollo de actividades post cosecha para la integración de la cadena de valor.
- f) Contratación de profesionales especializados en la materia citrícola para la implementación de los puntos a), b), c), d) y e) del presente artículo.
- g) Contratación de mano de obra especializada en la materia citrícola para la implementación de los puntos a), b), c), d) y e) del presente artículo.
- h) Capacitación.

Artículo 7° - La administración del patrimonio fiduciario del FOGACI y la elegibilidad de las operaciones a avalar estará a cargo de un Comité de Administración, el cual estará compuesto de acuerdo a como se lo establezca en la reglamentación de la presente ley. Los administradores serán designados por el Poder Ejecutivo de la Nación, y la presidencia del comité estará a cargo del secretario de la Pequeña y Mediana Empresa o del representante que éste designe.

Artículo 8° - Las funciones y atribuciones del comité de administración serán establecidas por la reglamentación de la presente ley, incluyendo entre otras la de establecer la política de inversión de los recursos del FOGACI, fijar los términos, condiciones, y requisitos para otorgar garantías a los acreedores de los productores citrícolas, proponer a la autoridad de aplicación los modelos de instrumentos jurídicos y los niveles de tarifas y comisiones a percibir para el otorgamiento de garantías, establecer las pautas de evaluación de riesgo para el otorgamiento de dichas fianzas y actuar como máxima autoridad para su aprobación en cada caso.

Artículo 9° - El Banco de la Nación Argentina será el fiduciario del FOGACI y deberá prestar todos los servicios de soporte administrativo y de gestión que el comité de administración le requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 10° - El Estado nacional será el destinatario final de los fondos integrantes del FOGACI en caso de su extinción o liquidación, los cuales deberán destinarse a programas de apoyo al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Artículo 11° - La presente ley deberá ser reglamentada dentro de los noventa (90) días corridos a partir de su sanción.

Artículo 12° - El FOGACI deberá ser constituido dentro de los sesenta (60) días corridos a partir de su reglamentación.

Artículo 13° - Establécese un plazo de extinción general para el FOGACI de veinticinco (25) años, a contar desde la fecha de su efectiva puesta en funcionamiento. No obstante ello, el fiduciario conservará los recursos suficientes para atender los compromisos pendientes, reales o contingentes, que haya asumido el FOGACI hasta la fecha de extinción de esas obligaciones. Facúltese al Poder Ejecutivo a extender la vigencia del FOGACI por períodos adicionales de veinticinco (25) años, en forma indefinida. En caso de que no se extienda la vigencia del FOGACI, su liquidador será la autoridad de aplicación de la presente ley.

Artículo 14° - Comuníquese al poder ejecutivo.

Bibliografía

1. Diario El Heraldó: "Confirman que se perdió hasta 70% de la producción cítrícolá por heladas". Concordia. Martes 3 de julio de 2012.
2. Diario La Nación: "Economías regionales en rojo". Buenos Aires. Domingo 8 de julio de 2012.
3. Federcitrus: "La actividad cítrícolá argentina". Buenos Aires. 2012.
4. Federcitrus-INTA: "Informes regionales". Buenos Aires. 2005.
5. Garran, Sergio: "Informe sobre los daños causados en las plantaciones cítrícas de la región del río Uruguay por las heladas ocurridas los días 7, 8 y 9 de junio de 2012". INTA. Concordia. 2012.
6. Ley N° 24.441 de "Financiamiento de la Vivienda y la Construcción".
7. Ley N° 24.467 de "Pequeña y Mediana Empresa".
8. Ley N° 25.300 de "Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa".
9. Palacios, Paula: "Los pequeños y medianos cítrícultores de Concordia, Argentina. Dificultades y posibilidades de permanencia". Revista de Geografía N°8. 2009/2

**Consejo Consultivo de las
Nuevas Generaciones Políticas**

Federico Pinedo	Octavio Frigerio
Hilda González de Duhalde	Jorge Alberto Rosso
Enrique Thomas	Pablo Tonelli
Jorge Asís	Pablo María Garat
Armando Caro Figueroa	Luis Lusquiños
Marcelo Muniagurria	Alfredo Atanasof
Jorge Giorgetti	Mario Vargas
Diego Guelar	Norberto Zingoni
Graciela Di Perna	Jorge Srodek

Las Nuevas Generaciones Políticas

Alejandro De Oto Gilotax	Cecilia Lucca
Luciano Laspina	Christian Gribaudo
Carlos Aguinaga (h)	Gonzalo Atanasof
Rogelio Frigerio	Diego Naveira
Claudio Poggi	Pablo Das Neves
Guillermo Hirschfeld	Ignacio Villaroel
Julián Martín Obiglio	Natalia Gambaro
Gustavo Ferri	Guillermo Tempesta
Gonzalo Mansilla de Souza	

**DIRECTOR EJECUTIVO
Julián Martín Obiglio**

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES
Sánchez de Bustamante 2514 "3" (C1117AAB)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

PROPUESTAS LEGISLATIVAS

La Fundación Nuevas Generaciones es una joven institución de la política argentina, que trabaja pensando en el mediano y largo plazo. Por ello genera programas de gobierno consensuados, promueve acuerdos políticos que se sostengan en el tiempo, e invierte en la formación de los equipos de profesionales que serán esenciales para los gobernantes de los próximos años.

Nuevas Generaciones tiene su sede en la Ciudad de Buenos Aires y trabaja dentro de una concepción completamente innovadora que combina academia, juventud, vínculos internacionales, experiencia y voluntad transformadora. Elementos necesarios para desarrollar e impulsar las políticas concretas que llevarán a la Argentina a un mayor grado de desarrollo y bienestar social.

La Fundación Hanns Seidel (HSS) fundada en 1967 y cercana a la Unión Social Cristiana de Baviera/CSU, es una fundación política alemana con sede en Múnich que trabaja al servicio de la democracia, la paz y el desarrollo, a través de la formación política en el ámbito nacional e internacional. Sus objetivos se orientan exclusiva e inmediatamente a la utilidad pública. Sostiene ideales sociales y cristianos, promoviendo una mejora de las condiciones de vida dignas, el desarrollo sustentable y la economía social de mercado.

Desde hace más de 30 años, la HSS se ha comprometido con la cooperación al desarrollo y ejecuta actualmente cerca de 90 proyectos en más de 60 países en todo el mundo.

Nuevas Generaciones y Hanns Seidel desarrollan en cooperación internacional el Programa de Asesoría Parlamentaria, que a través de un equipo de jóvenes profesionales brinda asesoramiento, promueve nuevas iniciativas, responde consultas, prepara discursos y estudia las políticas públicas que los legisladores nacionales y provinciales precisan para su función.

En todos los trabajos realizados dentro del Programa de Asesoría Parlamentaria se busca obtener una propuesta de política pública realista y viable. Asimismo se desarrollan todos los instrumentos necesarios para su aplicación inmediata. Se trabaja en permanente consulta con las cámaras empresariales, los sindicatos, y otras organizaciones de la sociedad civil, intercambiando información y opiniones, para lograr propuestas que potencien cada sector económico nacional.

Los resultados del trabajo procuran promover el debate de cada temática entre los líderes políticos y de opinión, destacando el hecho de los consensos ya obtenidos, y de la viabilidad política de su aplicación.

A fin de cada semestre dichos documentos son compilados en la presente publicación.