POLÍTICAS PÚBLICAS

XXIV

Publicación Semestral
Enero - Junio 2022

Fundación Hanns Seidel

Fundación Nuevas Generaciones

POLÍTICAS PÚBLICAS

XXIV

Publicación semestral

Fundación Hanns Seidel

Fundación Nuevas Generaciones

Buenos Aires
Julio 2022

Equipo de Políticas Públicas

Equipo investigador:
Lic. Lorenzo Agüero
Lic. Matías de Urraza
Lic. Pablo Guido
Dra. María Anne Quiroga
Sra. Javiera Giménez Paz
Lic. Natalia Mamani
Lic. Pilar Martínez Otero
Lic. Agustina Sosa Lazarte
Lic. Marina Ehrman
Lic. Gastón Eleicegui
Lic. Leandro Lopérgolo
Dr. Joaquín Ramírez

FUNDACIÓN NUEVAS GENERACIONES
Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACIÓN HANNS SEIDEL
Montevideo 1669 piso 4° depto “C”(C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel. (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Hecho el depósito que prevé la ley 11723
Impreso en la Argentina
© 2021 Fundación Nuevas Generaciones Políticas
ISSN 2250-515

Las opiniones expresadas son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente el criterio de la Fundación Hanns Seidel y/o Fundación Nuevas Generaciones.

Fundación Nuevas Generaciones

Consejo Consultivo de las Nuevas Generaciones Políticas

Alfredo Atanasof
Paula Bertol
Carlos Brown
Gustavo Ferrari
Mariano Gerván
Diego Guelar
Eduardo Menem
Federico Pinedo
Claudio Poggi
Ramón Puerta
Laura Rodríguez Machado
Leonardo Sarquís
Cornelia Schmidt Liermann
Jorge Srodek
Enrique Thomas
Pablo Tonelli
Pablo Torello
Norberto Zingoni

Las Nuevas Generaciones Políticas

Manuel Abella Nazar
Carlos Aguinaga (h)
Valeria Arata
Cesira Arcando
Miguel Braun
Gustavo Cairo
Mariano Caucino
Juan de Dios Cincunegui
Omar de Marchi
Alejandro De Oto Gilotaux
Francisco De Santibañes
Soher El Sukaria
Ezequiel Fernández Langan
Gustavo Ferri
Christian Gribaudo
Marcos Hilding Ohlsson
Joaquín La Madrid
Luciano Laspina
Leandro López Koenig
Cecilia Lucca
Gonzalo Mansilla de Souza
Ana Laura Martínez
Germán Mastrocola
Nicolás Mattiauda
Adrián Menem
Victoria Morales Gorleri
Diego Carlos Naveira
Julián Martín Obiglio
Francisco Quintana
Shunko Rojas
Damián Specter
Ramiro Trezza
José Urtubey

Director Ejecutivo
Julián Martín Obiglio

Fundación Nuevas Generaciones

Beruti 2480 (C1117AAB)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Argentina

Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

ÍNDICE

Presentación del Programa de Políticas Públicas..... Pág.9
Equipo de Políticas Públicas Pág.10
Introducción de Julián Martín Obiglio (Director Ejecutivo Fundación Nuevas Generaciones).....Pág.11
Introducción de Prof. Dr. Klaus G. Binder (Representante en la Argentina de la Fundación Hanns Seidel).....Pág.13

1. Diagnóstico económico y productivo de la provincia de Santa Fe... Pág.15
   El presente trabajo realiza un diagnóstico económico y productivo de la provincia de Santa Fe, que luego permitirá desarrollar un plan productivo integral para la segunda economía más importante de Argentina. Se analiza aquí su producto bruto geográfico (PBG), su incidencia en la economía a nivel nacional, las distintas actividades productivas que componen la provincia, como así también, los diferentes países del mundo a los que se destinan sus productos. Asimismo, se estudia la necesidad de implementar políticas públicas que permitan optimizar los recursos de los distintos sectores productivos, potenciando tanto la economía provincial como la nacional.

2. La publicación y difusión de los programas de gobierno como herramienta para contribuir a un mejor sistema electoral.....Pág. 27
   El presente informe propone y describe mecanismos que permitirían el desarrollo de plataformas electorales más completas que las que actualmente presentan los partidos, una mayor difusión y un mejor acceso a ellas por parte de la población. La presente propuesta busca que la sociedad se encuentre mejor informada a la hora de ejercer su voto y al momento de realizar una evaluación respecto del cumplimiento de las propuestas electorales oportunamente realizadas por los candidatos electos. Asimismo, el impulso y la promoción de las plataformas electorales partidarias permitirán mayores estándares de transparencia institucional y un mejor acceso a la información que deben brindar los partidos políticos durante los procesos electorales.

3. Economía circular: programa de eco- canje.....Pág.55
   LEl presente trabajo analiza las diferentes formas de implementación del eco-canje, que consiste en una política en la cual el ciudadano transporta sus residuos secos (botellas plásticas, cartón, papel y vidrio, entre otros) hacia un punto establecido por las autoridades administra-

tivas, para luego recibir a cambio un determinado elemento o beneficio. De esta manera se reduce la cantidad de residuos producidos por los habitantes y se brinda la posibilidad de que los materiales sean reutilizados. Parte de las bases principales de la economía circular, que son la reutilización, reparación, renovación y reciclaje de los materiales, y tiene como objetivo la reducción de residuos, protegiendo la biodiversidad y el medioambiente.

4. Escuelas secundarias técnicas: su incidencia, problemáticas y contexto social Pág.65
El presente trabajo analiza la importancia de las escuelas técnicas en el sistema educativo argentino, como así también su incidencia y articulación con el sector industrial, la problemática de la deserción escolar y la relación que posee con los sectores sociales más vulnerables. Asimismo, estudia la posibilidad de implementar políticas públicas que fomenten la actualización de los programas curriculares, orientándolos hacia las nuevas necesidades, tanto de los sectores productivos tradicionales como de los tecnológicos. Ello, con el objetivo de que el sistema educativo técnico permita una mayor y mejor inclusión de los sectores sociales más desfavorecidos.

5. Derechos del consumidor: una mirada general sobre su aplicación y los principios que lo integran Pág.75
En el presente trabajo se analizan los elementos centrales de los derechos de los consumidores y usuarios, y se describen los principales mecanismos para su defensa. Asimismo, se describe la evolución de la normativa en nuestro ordenamiento jurídico interno, y la implicancia ella en las relaciones de consumo cotidianas. Por otro lado, se realizan recomendaciones para la actualización de nuestra normativa en base al desarrollo y la utilización de las nuevas tecnologías por parte de la sociedad. Finalmente se analiza la necesidad de una mayor difusión de los derechos que tutelan a los usuarios y consumidores, a fin de lograr una mayor y mejor protección de aquellos.

6. Huella de carbono: los desafíos en la lucha contra el cambio climático. Pág.85
El presente trabajo analiza el desafío de mitigar el impacto del cambio climático y las consecuencias que podría ocasionar la falta de actuación de los distintos gobiernos. Asimismo, analiza las metas para la

reducción de emisión de gases, y las políticas públicas que deben ser llevadas adelante para lograr recabar información y poder medir la huella de carbono.

7. Cámaras corporales de videovigilancia: una herramienta de seguridad y de transparencia institucional.....Pág.95
La inseguridad es una de las principales preocupaciones que tienen la mayoría de los argentinos y es un reclamo constante de la sociedad hacia los gobernantes. Si bien ocupa gran parte de la agenda política es una problemática que se incrementa año tras año. En este contexto, los efectivos policiales muchas veces se ven limitados en su accionar por miedo a represalias fundadas en denuncias falsas o irrisorias. Asimismo, la complicidad que a veces se presenta entre las fuerzas de seguridad y los delincuentes, genera desconfianza en la ciudadanía. Por estos motivos, resulta conveniente la implementación de nuevas tecnologías, que brinden mayor seguridad y transparencia al accionar policial.

8. Construcciones sustentables: un camino hacia una urbanización sostenible.....Pág. 107
La construcción de viviendas constituye uno de los rubros que genera emisiones de gases de efecto invernadero, que es una de las principales causas del calentamiento global. Dado que los Estados juegan un rol esencial en la lucha contra el cambio climático, deben incluir en sus agendas la promoción de construcciones sostenibles para lograr, a futuro, que las ciudades sean sustentables. En este sentido, las construcciones sostenibles ofrecen sistemas de reutilización de materiales, ahorro de energía y un uso eficiente de los recursos naturales..

9. Ley nacional de salud mental: problemáticas existentes y la necesidad de una reforma..... Pág.123
Las enfermedades psiquiátricas y las adiciones son aflicciones que actualmente padece gran parte de la sociedad. Por muchos años aquellos que las sufrieron, fueron segregados, olvidados y obligados a realizar tratamientos crueles e inhumanos. En el año 2010, Argentina sancionó una nueva norma (ley 26.657), que, impulsada por la comunidad internacional, introdujo una serie de acciones que significaron avances, pero también retrocesos. Esos resultados dispares demuestran la necesidad de realizar una reformar que proteja a los pacientes, a su grupo familiar y a la sociedad en general.

10. Derechos del consumidor: La educación y concientización del usuario..... Pág.147
En el presente trabajo se realiza un análisis sobre el rol que ocupa el consumidor en la sociedad y se describen los derechos de mayor relevancia para su defensa. Asimismo, se realiza una descripción sobre las distintas políticas públicas implementadas por otros países referido a la educación del consumidor. Finalmente se analiza la necesidad de la implementación de una política pública que tenga, como fin inmediato, la capacitación del consumidor en los establecimientos educativos.

11. Hidrógeno verde: transición energética como estrategia nacional.....Pág.157
La lucha contra el cambio climático ha permitido a los países rever sus políticas energéticas para que resulten sustentables. En el marco de esta transición, el hidrógeno verde (H2V) representa una alternativa para producir energía no contaminante, de modo altamente sustentable y rentable.Nuestro país posee los recursos naturales necesarios para llevar adelante dicha empresa. No obstante, para posicionarse como productor y exportador de energías limpias requiere en forma urgente de un marco normativo de amplio espectro que regule la producción de hidrógeno verde, la inversión de capitales extranjeros y el empleo de los recursos naturales que conllevan su elaboración.

PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El programa de Políticas Públicas 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; cultura; derechos humanos; recursos naturales; defensa y seguridad; transparencia y calidad institucional; medio ambiente; protección y seguridad social; educación; energía; política fiscal; industria; etc.

La Fundación Nuevas Generaciones y la Fundación Hanns Seidel, a través del Programa de Políticas Públicas, colaboran activamente con los tomadores de decisión de los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal; brindando asesoramiento, recibiendo consultas y plasmando en trabajos concretos las propuestas que se le acercan.

En la presente edición se publica una selección de los trabajos llevados a cabo por el equipo de Políticas Públicas durante el primer semestre de 2022.

EQUIPO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Lic. Lorenzo Agüero
Lic. Matías de Urraza
Lic. Pablo Guido
Dra. María Anne Quiroga
Sra. Javiera Giménez Paz
Lic. Natalia Mamani
Lic. Pilar Martínez Otero
Lic. Agustina Sosa Lazarte
Lic. Marina Ehrman
Lic. Gastón Eleicegui
Lic. Leandro Lopérgolo
Dr. Joaquín Ramírez

INTRODUCCIÓN DE LA FUNDACIÓN NUEVAS GENERACIONES

La Fundación Nuevas Generaciones es una institución de la política argentina que desde 2010 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 Políticas Públicas, 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 funcionarios y legisladores nacionales, provinciales y municipales, como así también entre los formadores de opinión del país y la región.

Al final de cada semestre los documentos son compilados en la publicación Políticas Públicas que se envía a funcionarios, legisladores y entidades académicas, empresariales, fundaciones y medios de comunicación más relevantes de Argentina.

En todos los trabajos realizados dentro el Programa de Políticas Públicas se busca obtener propuestas realistas y viables. 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 a cada sector nacional.

En esta vigésimo cuarta publicación, correspondiente a los trabajos llevados a cabo entre enero y julio de 2022, nuevamente abordamos temas relacionados a políticas públicas procurando promover su debate

entre los líderes políticos y formadores 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 de 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 conformación de los equipos de gobierno.

Dr. Julián Martín Obiglio
Director Ejecutivo
Fundación Nuevas Generaciones

INTRODUCCIÓN DE LA FUNDACIÓN HANNS SEIDEL

La Fundación política alemana Hanns Seidel (Hanns-Seidel-Stiftung – HSS), instituida en 1967 con sede central en la ciudad de Múnich, es una fundación signada en los ideales sociales y cristianos, cercana a la Unión Social Cristiana (CSU) de Baviera. Contribuye a la creación de condiciones de vida digna, favorece el desarrollo sustentable y fortalece la democracia, la paz y la economía social de mercado. Sus objetivos se orientan exclusivamente a la utilidad pública.

Así, el lema de la HSS es "Al servicio de la democracia, la paz y el desarrollo", que tiene su orígen en el esfuerzo de asegurar entre los ciudadanos alemanes el entendimiento de los valores y las prácticas democráticas a través de la formación política en el ámbito nacional de la República Federal de Alemania.

Siguiendo esta línea de formación, concientización y asesoría, desde hace casi 50 años, la HSS se ha comprometido con la cooperación internacional para el desarrollo, diseñando, financiando y ejecutando proyectos en más de 70 países, con socios locales, respetando los principios de diversidad, apertura, independencia, institucionalidad y prevalencia de los derechos humanos y del estado de derecho. La dimensión de este trabajo, permite a la HSS ser mediador entre los intereses de la sociedad civil y las instituciones estatales.

El ámbito principal de las actividades en la República Argentina desde 1996, ha sido la capacitación a funcionarios públicos. A partir del año 2010, cuando la HSS abrió una oficina local en Buenos Aires, se incluyeron nuevos socios y nuevas actividades en las áreas de asesoría parlamentaria y formación de funcionarios públicos y dirigentes políticos jóvenes. En estas dos áreas la HSS desarrolla varias actividades con la Fundación Nuevas Generaciones (FNG).

Esta cooperación se fundamenta en el respeto y compromiso conjunto de contribuir a la consolidación de la democracia y del estado de derecho en la República Argentina.

El programa de Políticas Públicas está dirigido a los funcionarios de los tres niveles estatales (nacional, provincial y local), con el propósito de divulgar conocimientos y propuestas en temas actuales y de necesidad para todos, a fin de fortalecer las instituciones estatales y por ende, promover la pertinencia de la función pública para el bien común de la Nación Argentina.

Prof. Dr. Klaus G. Binder
Representante de la Fundación
Hanns Seidel en la República
Argentina

1

DIAGNÓSTICO ECONÓMICO Y PRODUCTIVO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Resumen ejecutivo

El presente trabajo realiza un diagnóstico económico y productivo de la provincia de Santa Fe, que luego permitirá desarrollar un plan productivo integral para la segunda economía más importante de Argentina. Se analiza aquí su producto bruto geográfico (PBG), su incidencia en la economía a nivel nacional, las distintas actividades productivas que componen la provincia, como así también, los diferentes países del mundo a los que se destinan sus productos. Asimismo, se estudia la necesidad de implementar políticas públicas que permitan optimizar los recursos de los distintos sectores productivos, potenciando tanto la economía provincial como la nacional.

I) Datos generales

La Provincia de Santa Fe se encuentra situada en el Centro-Este del país, posee una superficie de 133.007 km2, equivalente al 5% del territorio nacional y cuenta con 3.563.390 habitantes (8% de la población nacional).

En su frontera oriental fluye el Río Paraná, el cual tiene su nacimiento en Brasil y es una de las principales vías fluviales de Sudamérica, poseyendo una longitud de 4.880 kilómetros. El Río Paraná conectando la Provincia de Santa Fe no solo con el Mar Argentino, sino con el resto del mundo. Sus dos principales ciudades, Rosario y Santa Fe de la Vera Cruz, concentran el 54% de la población provincial[1], con 1.297.681 y 58.016 habitantes, respectivamente. Otras ciudades de importancia en cantidad de habitantes son Rafaela, Venado Tuerto, Villa Gob. Gálvez y Reconquista.

Respecto a la situación financiera, en el año 2019 registró un superávit financiero de un 4,3% en relación a los ingresos totales: “si se considera

1 https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/111738/(subtema)/93664

el stock de deuda provincial sin contemplar los compromisos “flotantes” se arriba a un total de $43.044 millones a finales del primer trimestre de 2021.”[2]

Relacionado a sus actividades productivas, Santa Fe es la tercera productora de soja y maíz a nivel nacional, produciendo un importante volumen de cereales y oleaginosas, teniendo como principal zona de exportación la ciudad de Rosario. Otro sector de suma importancia es la ganadería, destacándose la cría invernada de ganado vacuno.

En lo relativo a la producción de las oleaginosas, la provincia concentra la mayor parte de la superficie sembrada en la zona centro-sur, conformando la “región núcleo” junto al Este de la provincia de Córdoba y el Norte de Buenos Aires[3]. Lo cierto es que el aumento de producción tiene como impulso el gran crecimiento a nivel mundial del mercado asiático, particularmente para la alimentación de ganado como consecuencia del consumo creciente de proteínas en dicha región. Por otro lado, la expansión de la producción de biocombustibles (biodiesel) es otro de los grandes productos de exportación por parte de la provincia, como desarrollaremos en detalle más adelante.

De esa manera, se aprecia que la estructura productiva de la provincia tiene como característica principal la diversificación sectorial y una gran incidencia en el producto bruto nacional, como así también, un perfil industrial y agrícola-ganadero. En lo que respecta a la diversificación sectorial podemos apreciar las siguientes actividades productivas que realiza la provincia: pesca; explotación de minas y canteras; servicios comunitarios, sociales y personales; servicios domésticos; restaurantes y hoteles; electricidad, gas y agua; construcciones; intermediación financiera; enseñanza¸ administración pública y seguridad social; servicios sociales y de salud; transporte, almacenamiento y comunicaciones; agricultura, ganadería, caza y silvicultura, servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler; industria manufacturera y comercio.

II) Análisis económico general de Santa Fe en el periodo 2018 al 2021

El Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia ascendió en el 2019 unos 59.798 millones de pesos, equivalentes al 8,5% del PBI nacional,

2 https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/rol

3 https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_productivo_santa-fe.pdf

lo que se ubica solo por detrás de la provincia de Buenos Aires ($243.908 millones) y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ($145.992 millones). Presenta una participación del 10,3% en el Valor Agregado Bruto a nivel nacional. Por otro lado, es de suma importancia resaltar que el PBG de la Provincia per cápita en el año 2019 obtuvo un total de $521.918 a valores corrientes, lo que es bastante superior al producto per cápita nacional ($400.091).[4]

En lo que respecta al sector laboral de Santa Fe, tomando como referencia el mes de octubre del 2019, se registraron un total de 493,4 mil trabajadores en el sector privado. Esto representó una reducción de un 0,6% con relación al mes septiembre del mismo año, cuando a nivel nacional dicha reducción fue de un 0,4%. De esta manera, en términos interanuales, se registró una caída del 2,5% en la provincia, cuándo a nivel nacional, por el contrario, hubo un incremento del 2,6%.[5]

En el sector industrial se registró una reducción del 5% en su nivel de empleo, lo que significó la caída de 6.040 puestos de trabajo. Dentro de dicho sector, se evidencia un gran decrecimiento en el sector automotriz, fabricación de bebidas y en lo que respecta a la producción de maquinarias y equipos. Por el contrario, el sector agropecuario presentó un leve crecimiento en la cantidad de empleo, como consecuencia del aumento de cultivos de oleaginosos, cereales y forrajeras. De igual manera, el sector de la construcción registró una leve suba del 0,5%. Por último el sector del comercio obtuvo una caída en el empleo del 2%, como así también el sector de servicios con un 1%.[6]

En cuanto al contexto económico a nivel nacional, es de suma importancia mencionar que Argentina hace varios se encuentra en una situación de recesión, que se ha visto incrementada producto de la pandemia COVID-19, lo que se ha visto reflejado en la caída del Producto Interno Bruto (PIB), que ha retrocedido a niveles del año 2009. Dicha cuestión tuvo un impacto directo en todas las regiones productivas del territorio nacional, entre ellas, la economía santafecina.

Por otro lado, Santa Fe tuvo en el año 2020 un superávit financiero

4 https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/rol
5 https://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/informesprovinciales/InfDiagLab_202001ENE_SantaFe.pdf
6 https://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/informesprovinciales/InfDiagLab_202001ENE_SantaFe.pdf

de $18.051 millones, es decir, del 0,4% con respecto de los ingresos totales.

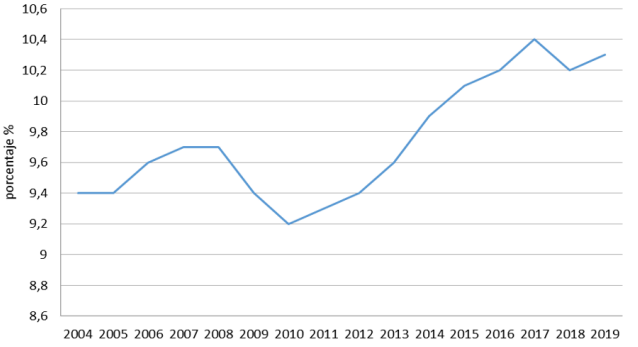
En lo referente a la actividad económica y conforme los datos del Instituto Provincial de Estadística y censos (IPEC), tanto en el año 2018 como del 2019 hubo una caída del Producto Bruto Geográfico (PBG). Respecto del año 2020, no se ha podido recaudar información oficial respecto del PBG provincial, pero se estima una caída económica del 6,4%[7] durante dicho período.

En cambio, a partir de enero del año 2021 comenzó a visualizarse un incremento en la economía provincial con una suba del 0,8% interanual, como consecuencia de la finalización de las medidas sanitarias preventivas dispuestas por el Estado nacional, con respecto a la pandemia.

III) Participación del sector productivo de Santa Fe en la economía nacional

La participación del Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Santa Fe, valuado a precios constantes del 2004, en el Valor Agregado Bruto Nacional se ubicó en el año 2019 en un 10,3%. De esta manera, el peso de la economía santafesina dentro de la economía nacional se incrementó casi un punto porcentual desde el año 2004, cuando registró una participación del 9,4%.[8]

Grafico 1: Participación del Producto Bruto Geográfico de Santa Fe en el Valor Agregado Bruto Nacional



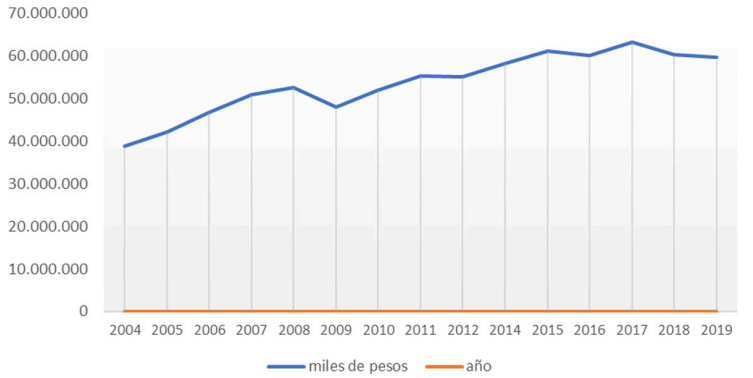
7 https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/rol
8 http://www.estadisticasantafe.gob.ar/wp-content/uploads/sites/24/2021/03/PBGSF-0321.pdf

Fuente: Elaboración propia en base al Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de Santa fe (IPEC).

1) Evolución del Producto Bruto Geográfico desde el año 2004 al 2019

Respecto de la evolución del PBG se puede apreciar que hubo un crecimiento desde el año 2004 por un valor de miles de pesos a precio constante de $ 38.884.393, obteniendo su máximo valor en el año 2017 por $63.205.435, decreciendo levemente en el año 2019 por un valor de $59.798.168. Por lo que significó un aumento del 53,7% desde el año 2004 al 2019.

Grafico 2: PBG periodo desde el año 2004 al 2019



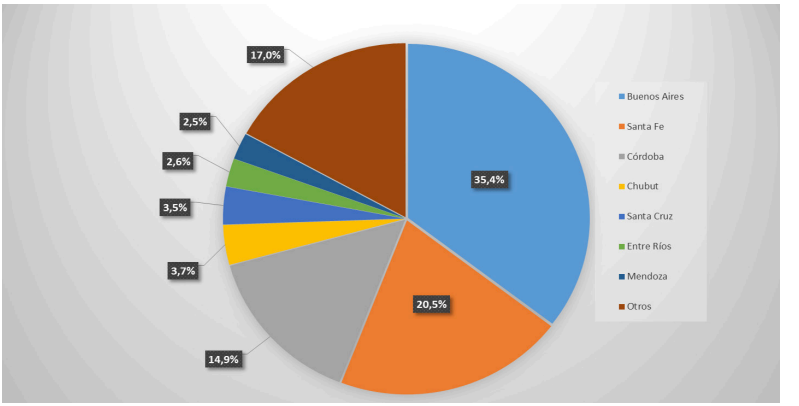
Fuente: Elaboración propia en base Instituto Provincial de Estadística y Censos de la Provincia de Santa fe (IPEC).

2) Clasificación provincial según las exportaciones de Argentina:

Dentro de las provincias que han tenido mayor incidencia en las exportaciones a nivel nacional en el año 2020, la provincia de Santa Fe ocupó el segundo lugar, concentrando el 20,5% del valor total de las exportaciones a nivel país, lo que representó la suma de USD 11.239.026.069.

De esta forma, Santa Fe solo fue superada por la provincia de Buenos Aires, cuyas exportaciones representaron el 35,4% del valor total de las ventas argentinas al resto del mundo.

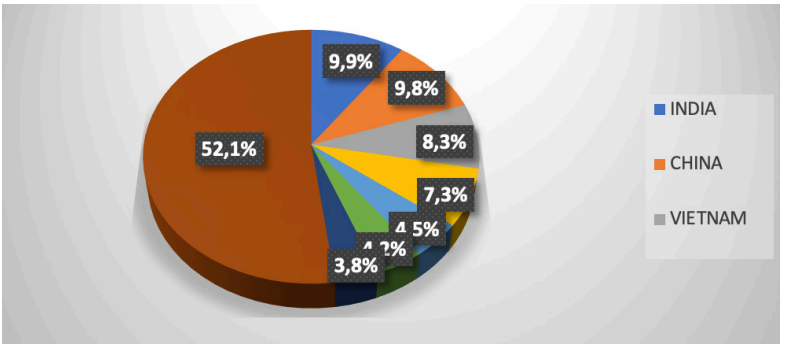
Grafico 3: Distribución por provincias de las exportaciones argentinas – Año 2020



Fuente: Elaboración propia en base al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Los principales destinos de los productos exportados por Santa Fe son: India (9,9%), China (9,8%), Vietnam (8,3%), Brasil (7,3%), Indonesia (4,5%), Países Bajos (4,2%) y Chile (3,8%).

Grafico 4: Distribución de las exportaciones – Año 2020

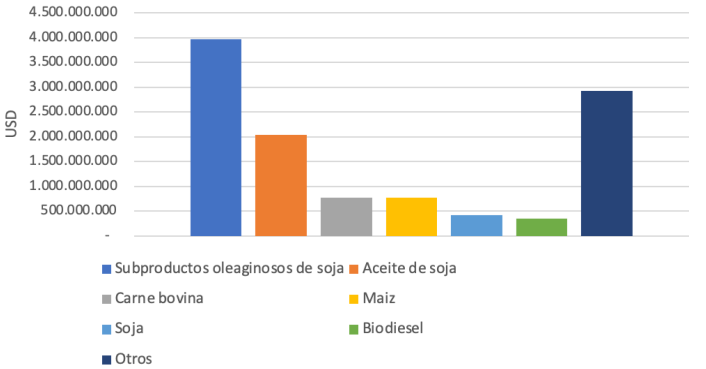


Fuente: Elaboración propia en base al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Principales productos exportados año 2020:

Como se podrá observar, dentro de los principales productos exportados por Santa fe en el año 2020 encontramos que los subproductos oleaginosos de soja tuvieron el primer lugar con USD 3.964.213.60, le sigue el aceite de soja (USD 2.040.094.458), carne bovina (USD 768.185.169), maíz (USD 765.187.716), porotos de soja (USD 422.585.770) biodiesel (USD 347.038.402).

Grafico 5: Los productos exportados por Santa Fe – año 2020



Fuente: Elaboración propia en base al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

IV) Los sectores productivos de la economía provincial

En lo atinente a los sectores productivos, el PBG se compone de bienes en un 81,9% y de servicios en un 18,9%.

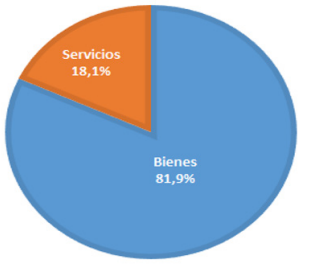


Grafico 6: Distribución del PBG de Santa Fe según bienes y servicios en 2019

Fuente: Elaboración propia en base al Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de Santa fe (IPEC).

1) Crecimiento promedio de los sectores productivos desde el año 2004 al 2019

Analizando cada actividad específica dentro de ambos sectores (bienes y servicios) podemos obtener el crecimiento promedio de ellos tomando los valores constantes desde el año 2004 hasta el año 2019.

Dentro del sector de bienes, que refleja la mayor incidencia en el PBG, todas las actividades han registrado un progreso positivo, con los siguientes valores: agricultura, ganadería, caza y silvicultura (0,5%); explotación de minas y canteras (3,4%); electricidad, gas y agua (4,5%); construcciones (4,9%); industria manufacturera (2,5%); salvo por la pesca que cayó un -2,9%.

Asimismo, dentro de servicios todas las actividades crecieron, sin ninguna excepción. Habiendo alcanzado el mayor crecimiento, como actividad, la intermediación financiera con un 5,9%; servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler (1,5%); comercio (4,3%); enseñanza (1,8%); administración pública y seguridad social (2,3%); transporte, almacenamiento y comunicaciones (5,7%); servicios comunitarios, sociales y de salud (4,6%); servicio doméstico (0,5%); restaurantes y hoteles (5,5%).

2) Situación actual - producto bruto geográfico de la Provincia

La participación de las actividades productivas que componen el producto bruto geográfico del año 2019 de la Provincia de Santa Fe, se compone de la siguiente forma:[9]

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS QUE COMPONEN EL PBG AÑO 2019	PBG A PRECIO CORRIENTE EN MILES DE PESOS	PORCENTAJE QUE OCUPA EN EL PBG
Pesca:	199.445	(0,01%)
Explotación de minas y canteras:	1.394.658	(0,08%)
Servicios comunitarios, sociales y personales:	1.583.920	(0,09%)

9 http://www.estadisticasantafe.gob.ar/wp-content/uploads/sites/24/2021/03/PBGSF-0321.pdf

Servicio doméstico:	8.960.125	(0,51%)
Restaurantes y Hoteles:	36.758.841	(2,08%)
Electricidad, gas y agua:	39.763.661	(2,25%)
Construcciones:	56.886.499	(3,22%)
Intermediación Financiera:	57.833.962	(3,27%)
Enseñanza:	79.065.969	(4,47%)
Administración Pública y Seguridad Social:	79.867.877	(4,52%)
Servicios Sociales y de Salud:	93.177.142	(5,27%)
Transporte, almacenamiento y comunicaciones:	96.449.434	(5,46%)
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura:	183.344.011	(10,37%)
Servicios Inmobiliarios, empresariales y de alquiler:	224.002.755	(12,68%)
Industria manufacturera:	399.754.643	(22,62%)
Comercio:	408.201.120	(23,10%)

Grafico 7: Composición del producto geográfico Provincial
Fuente: Fuente: Elaboración propia en base al Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de Santa fe (IPEC).

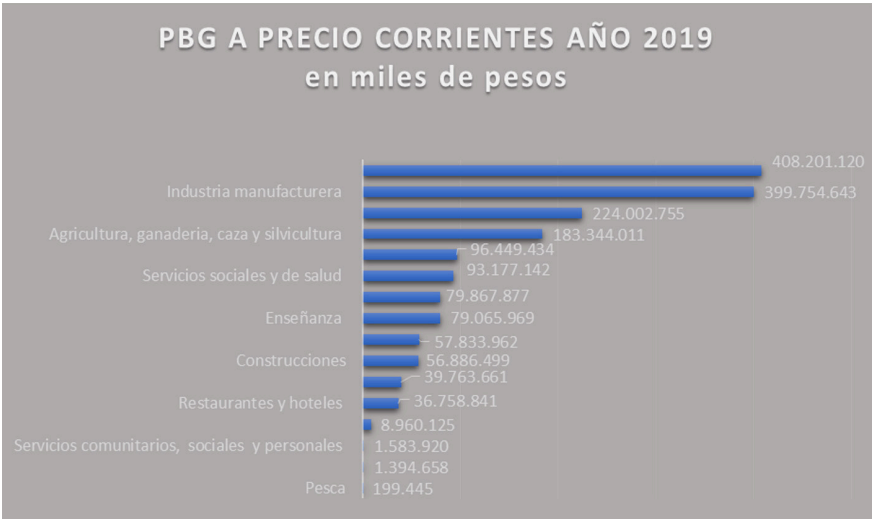
3) Crecimiento de actividades productivas del año 2018 al 2019.

Dentro de las categorías que conforman el PBG de la Provincia respecto del año 2018 al 2019, se destaca un aumento en pesca (24,9%), agricultura, ganadería, caza y silvicultura (22,5%). explotación de minas y canteras (15%), restaurantes y hoteles (2,1%), administración pública y seguridad social (1,4%), enseñanza (1,2%) y servicios sociales y de salud (1,0%). No así en lo que respecta a los sectores tales como transporte, servicios comunitarios y sociales (5,46%); servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler (12,68%), industria manufacturera (22,62%), construcciones (3,22%), comercio (23,10%) que han decrecido desde el 1,0% hasta el 9,2% en el caso de intermediación financiera.

4) Reporte de los sectores productivos de Santa Fe - año 2019:

En términos nominales (miles de pesos a precio corriente) la actividad productiva de la Provincia de Santa Fe estuvo compuesta en el año 2019 principalmente por el sector del comercio ($408.201.120); la industria manufacturera ($399.754.643); los servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler ($224.002.755); y por la agricultura, ganadería, caza y silvicultura ($183.344.011). Estas cuatro actividades productivas son las de mayor impacto en la economía local.

Grafico 7: Distribución del PBG de Santa Fe según actividades - año 2019.



Fuente: Elaboración propia en base al Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de la provincia de Santa fe (IPEC)

En términos nominales (miles de pesos a precio corriente) la actividad productiva de la provincia de Santa Fe estuvo compuesta en el año 2019 principalmente por el sector del comercio ($408.201.120); la industria manufacturera ($399.754.643); los servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler ($224.002.755); y por la agricultura, ganadería, caza y silvicultura ($183.344.011). Estas cuatro actividades productivas son las de mayor impacto en la economía local.

V) Conclusiones

La provincia de Santa Fe es uno de los principales focos productivos y económicos de la República Argentina, siendo el segundo mayor exportador de productos a nivel nacional (20,5% de las exportaciones totales), logrando ser la mayor exportadora de productos oleaginosos.

Es la segunda provincia con mayor participación del PBG en el Valor Agregado Bruto Nacional, con un10,3%, y ha obtenido un incremento del PBG desde el año 2004 al 2019 de un 53,7%.

La provincia tiene un perfil industrial y agrícola-ganadero, pero ha incrementado su diversificación sectorial con las exportaciones de nuevos bienes y servicios. Pero lo cierto es que, como hemos mencionado brevemente en el comienzo del presente informe, la provincia ha tenido un decrecimiento en materia económica y productiva a partir del año 2019, aunque sin embargo, ha comenzado a tener indicios de mejora desde el mes de enero del año 2021.

Uno de los principales motivos que generó el decrecimiento en materia económica, además de la correspondiente recesión que se arrastra desde hace varios años, ha sido la enfermedad por coronavirus (COVID-19), que produjo estragos en los sistemas sanitarios y económicos a nivel mundial. El déficit económico, generado en gran parte por la pandemia, ha tenido un gran impacto en la economía nacional, por consiguiente, en las distintas regiones productivas del territorio.

En primer lugar el impacto fue en la oferta (producto de las medidas de aislamiento social), luego en lo financiero (debido a los problemas de liquidez que tuvieron que enfrentar las empresas) y finalmente la crisis económica global, sustanciado por las tensiones financieras internacionales, menor precio de los principales productos de exportación y la reducción del volumen de comercio de bienes y servicios[10].

Así lo describe Roberto Valent, coordinador Residente de la ONU en Argentina, en el análisis inicial de las Naciones Unidas COVID 19 - ARGENTINA IMPACTO SOCIOECONÓMICO Y AMBIENTAL y mencionando lo siguiente: “Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

10 https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informecovid19_argentina.pdf

Económicos (OCDE), la combinación de estos factores excepcionales llevará a que la economía argentina caiga un 8,2% en 2020 si la pandemia se controla, y hasta un 10% en caso de que se registre un segundo brote de coronavirus en el país."[11]

De esta manera, podemos constatar una fuerte caída en la economía argentina, ya decreciente, potenciada por la pandemia, como así también el impacto que ha tenido en todas las actividades y regiones productivas del territorio nacional particularmente en las regiones de mayor producción como es la provincia santafesina. Es por esto que, se resalta la importancia de la creación de políticas públicas nacionales que busquen proteger e incentivar el crecimiento de aquellas regiones que poseen mayor participación en el producto bruto nacional. Dichas medidas deberían sustanciarse a través del dictado de normativas más claras, de la homologación de las disposiciones fiscales, de la creación de buenas prácticas ambientales y de sustentabilidad, y del desarrollo de planes de infraestructura, que permitan impulsar regiones productivas como la de Santa Fe, logrando generar estabilidad y crecimiento económico a nivel nacional.

11 https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informecovid19_argentina.pdf

2

LA PUBLICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO COMO HERRAMIENTA PARA CONTRIBUIR A UN MEJOR SISTEMA ELECTORAL

Resumen ejecutivo

El presente informe propone y describe mecanismos que permitirían el desarrollo de plataformas electorales más completas que las que actualmente presentan los partidos, una mayor difusión y un mejor acceso a ellas por parte de la población. La presente propuesta busca que la sociedad se encuentre mejor informada a la hora de ejercer su voto y al momento de realizar una evaluación respecto del cumplimiento de las propuestas electorales oportunamente realizadas por los candidatos electos. Asimismo, el impulso y la promoción de las plataformas electorales partidarias permitirán mayores estándares de transparencia institucional y un mejor acceso a la información que deben brindar los partidos políticos durante los procesos electorales.

I) Introducción

La principal norma del sistema político de la República Argentina se encuentra establecida en el art. 1ro de la Constitución Nacional[12], que dispone una democracia representativa, republicana y federal: *La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal*, según la establece la presente Constitución . Asimismo, conforme dispone el artículo 22 de la carta magna, el pueblo delibera y gobierna solamente a través de sus representantes y de las autoridades creadas por la Constitución: *"(…) Art 22.- El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición.* Por lo tanto, las elecciones para la selección de representantes presuponen la existencia de distintas alternativas entre las cuales el electorado deberá decidir.

12 http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm

La plataforma electoral tiene dos funciones elementales en nuestro sistema, por un lado, establecer los principios, programas o bases sobre los que se constituye un partido político, y por otro, publicitar los distintos programas de gobierno que los candidatos propongan a la hora de competir en una campaña electoral. La primera tiene como función declarar los valores, la ideología, y los cimientos que los partidos políticos utilizarán como base y que se mantendrá a lo largo del tiempo. En cambio, la segunda función de la plataforma electoral es establecer las acciones o medidas que los distintos candidatos proponen realizar en caso de ser elegidos por sus conciudadanos. En esta segunda función, la plataforma electoral que se presenta para cada elección va modificándose de acuerdo a la realidad del momento, aunque nunca debería encontrarse en contraposición de la que se emitió al momento de constituir el partido político.

La importancia de establecer la obligatoriedad de la difusión de las plataformas electorales que se presentan a la justicia electoral antes de cada elección, permitirá brindar al elector información transparente sobre los objetivos y políticas que cada partido (o coalición), y sus candidatos, proponen impulsar durante el tiempo que dure su mandato. De esta manera, no solamente se brinda al electorado información que facilita la selección de candidatos, sino que también se facilita un material que posteriormente será de utilidad para juzgar el cumplimiento de los compromisos y objetivos asumidos.

II) Perspectivas sobre los usos de las promesas electorales

Todo ciudadano posee derechos y obligaciones electorales, que están relacionadas entre sí, ya que si bien existe el deber cívico de votar[13], es justamente a través de los “derechos políticos” que el ciudadano, al ejercer el voto, tiene la opción de elegir a las autoridades que considere correctas para un determinado cargo público y para una determinada función. Es decir, a sus representantes. Ello revela la importancia del sufragio, que no solamente implica el cumplimiento de un deber, sino que al mismo tiempo representa el ejercicio de uno de los derechos más importantes consagrados dentro de nuestra Constitución Nacional (art. 37 - derechos políticos), poniendo de relieve la responsabilidad de quienes ejercen la representación de los ciudadanos.

13 Artículo 12. - Deber de votar. Todo elector tiene el deber de votar en la elección nacional que se realice en su distrito. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm

Dicho esto, y en aras de la transparencia de los candidatos, la publicación obligatoria y previa en sitios electrónicos oficiales de un programa electoral escrito, contribuye a que los electores puedan votar con mejor información. Además de servir a los votantes, esta disposición aporta cierto pie de igualdad entre los partidos políticos, ya que los distintos programas electorales son presentados a la par y sin discriminaciones.

Como señala los especialistas franceses Isabelle Guinaudeau y Simon Persico, "El funcionamiento del gobierno representativo se apoya en la conexión entre las promesas electorales y las políticas gubernamentales. Así, estudiar y evaluar el devenir de las promesas electorales se convierte en un punto crucial para quien se interesa en la legitimidad de un sistema representativo contemporáneo. Estas promesas son objetivos centrales desde un punto de vista normativo –precisan el perímetro del mandato representativo– y desde un punto de vista empírico –ayudan los ciudadanos en la evaluación de la cualidad de un candidato o de un gobierno."[14]. De este modo, el programa no solamente sirve para la claridad y/o transparencia formal de los objetivos, sino que también sirve como herramienta de evaluación posterior al mandato.

Otro punto importante de los programas, es que permiten al votante decidir si en una nueva elección, volverá a confiar en los representantes que previamente eligió. Considerando que la legitimidad de un sistema político se evalúa por la implementación de las promesas de campaña, es positivo que el ciudadano tenga una referencia para poder hacer su propia evaluación. El programa electoral es entonces una herramienta de comparación, una prueba de los compromisos adquiridos, que sirve de instrumento de arbitraje para el votante. En otras palabras, se trata de concebir el mandato como un contrato, que cada votante puede decidir renovar o no. De esta forma, el votante tiene la facultad de sancionar a su representante no renovando su voto, si las promesas no se cumplieron.

En consecuencia, la difusión de los programas electorales contribuye a la calidad institucional, a la transparencia y de la modernización del Estado.

14 Guinaudeau, Isabelle, et Simon Persico. « Tenir promesse. Les conditions de réalisation des programmes électoraux », Revue française de science politique, vol. 68, no. 2, 2018, pp. 215-237 p.217.

III) Marco normativo

La legislación actual, dentro de lo que regula la fundación y constitución de los partidos políticos *(Art. 22 – ley 23.298)*, establece como requisito excluyente la presentación de una plataforma electoral para encontrarse habilitado a competir en elecciones, como así también, para lograr obtener la personería jurídica-política. Del mismo modo, en el Código Electoral *(Art. 64 bis - Ley N° 27.337)* se ordena la obligatoriedad del debate público para lograr difundir las plataformas electorales propuestas en las elecciones por cada candidato.

Ahora bien, la legislación actual no menciona ninguna obligación por parte de los partidos políticos de publicar los programas de gobierno en sus sitios electrónicos, como así tampoco, está prevista su publicación en los sitios oficiales electorales.

Examinar con detenimiento el contenido de las distintas leyes que regulan el sistema electoral argentino nos puede ayudar a determinar el tipo de normativa a establecer para la publicación oficial de las plataformas electorales, garantizando un espacio uniforme para cada partido político.

1) Reglas electorales

El artículo 64 bis del Código Nacional Electoral[15] menciona en su definición de la campaña electoral la "presentación de planes y proyectos" por las agrupaciones políticas, sus candidatos o terceros. Aun así, no menciona ninguna obligación respecto de la descripción de los objetivos y proposiciones de las candidaturas.

No obstante ello, la ley de los partidos políticos introduce la obligación de que existan plataformas electorales en su artículo 22, especificando que "con anterioridad a la elección de candidatos los organismos partidarios deberán sancionar una plataforma electoral o ratificar la anterior, de acuerdo con la declaración de principios, el programa o bases de acción política. Copia de la plataforma, así como la constancia de la aceptación de las candidaturas por los candidatos, deberán ser remitidas al juez federal con competencia electoral, en oportunidad de requerirse la oficialización de las listas." A pesar de obligar a los partidos y candidatos a presentar una plataforma, el artículo no establece ni especifica ninguna obligación

15 http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm

en cuanto al modo de publicitarla y difundirla.

2) Ley orgánica de los partidos políticos y el Código Nacional Electoral

En el artículo 7 de la ley 23.298[16] se incluye la obligación de presentar principios y programas o bases de acción pública para lograr que un partido político obtenga la personería jurídica-política. De esta manera, se establece que cualquier partido político que busque constituirse como tal, deberá definir, en primer lugar, cuáles serán sus principios (valores e ideas) y sus bases de acción pública.

Dicha norma es complementada con el art 22 de la misma ley, anteriormente mencionado, que establece para los partidos y sus candidatos, la obligatoriedad de sancionar una plataforma electoral o ratificar la que presentaron al momento de constituirse jurídicamente, para competir en elecciones.

Es aquí en donde se resalta la importancia de las plataformas electorales, ya que como mencionamos en la introducción, es fundamental que el electorado pueda tomar conocimiento sobre lo que cada partido político y sus candidatos proponen realizar en caso de ser elegidos. Asimismo, ello también permite a la ciudadanía la posibilidad de controlar a sus representantes, pudiendo exigir que efectivamente dichas plataformas electorales no sean simples promesas sino objetivos a cumplir durante su mandato.

Otra gran herramienta que estable nuestro sistema electoral con fines similares a los anteriormente indicados, son los debates presidenciales obligatorios. La finalidad última de ellos es permitir una mayor difusión, nada más ni nada menos, de las ideas y las plataformas electorales de cada candidato para las candidaturas a Presidente de la Nación.

"TITULO III. De los actos preelectorales, CAPITULO IV bis DE LA CAMPAÑA ELECTORAL y EL DEBATE PRESIDENCIAL OBLIGATORIO (Título del capítulo sustituido por art. 1° de la Ley N° 27.337 B.O. 13/12/2016).

Artículo 64 quinquies: Obligatoriedad de los debates. Establécese la obligatoriedad de debates preelectorales públicos entre candidatos a Presidente de la Nación, con la finalidad de dar a conocer y debatir ante el electorado las plataformas electorales de los partidos, frentes o agrupa-

16 http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23893/texact.htm

ciones políticas. (Artículo incorporado por art. 2° de la Ley N° 27.337 B.O. 13/12/2016)".[17]

El debate electoral es una herramienta que ha sido establecida en distintos países del mundo para lograr el intercambio de opiniones y la transparencia en las campañas electorales, como así también, la difusión de las distintas opiniones y objetivos que los candidatos proponen a la hora de competir en las elecciones.

En la República Argentina se determinó la obligatoriedad del debate público de los candidatos presidenciales, procurando lograr mayor transparencia durante la campaña electoral, como así también dirigentes mejor preparados y más informados.

La difusión de dicho debate es tan masivo, que cada error cometido a la hora de exponer sus programas de gobierno, puede materializarse en una derrota electoral, y es justamente a través de la plataforma electoral que se enriquece el debate público, ya que los candidatos podrán cuestionar las propuestas que cada candidato haya estipulado para cada área de gobierno. Al mismo tiempo, los postulantes podrán acercar su plataforma al electorado, ya que en la actualidad no existe otra herramienta estipulada para lograr una difusión masiva de ella.

Parece claro que depender pura y exclusivamente de una sola herramienta oficial para lograr una gran difusión de la plataforma electoral, no alcanza. Especialmente si dicha herramienta apunta solamente a una categoría electoral (Presidente de la Nación). Es por esto que analizaremos los sistemas electorales de otros países, a fin de evaluar algunas alternativas para una mejor difusión de las plataformas electorales durante las campañas electorales.

IV) Legislación comparada

1) Francia

El Consejo Constitucional Francés[18] determina la obligación de que los candidatos presenten un programa electoral, pero especifica que ellos son libres de exponer sus propuestas como consideren oportuno, es decir,

17 http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm

18 Un candidat est-il obligé de présenter un programme précis ? - Conseil constitutionnel présidentielle 2017 (conseil-constitutionnel.fr)

que no se regula el contenido de las propuestas sino la obligatoriedad de establecerlas, de forma más o menos precisa. Por otra parte, una de las herramientas que utiliza el gobierno francés para lograr mayor publicidad de dichas propuestas electorales, es la de asegurar por parte del Estado nacional la transmisión de aquellas a través de distintos medios de comunicación, con financiamiento estatal. Tal es así, que el Ministerio del Interior creó una plataforma digital o sitio web[19] con los fines de "generar mayor información destinada al electorado" mediante la publicación de los programas de gobierno, de todos aquellos candidatos, que previamente hayan facilitado dicha información de manera digital.

El sitio web está compuesto por distintas herramientas que nos permiten seleccionar el tipo de elección, el lugar físico de votación acorde al domicilio de cada ciudadano, y la fecha en la que ella se llevará a cabo. Luego le permite al ciudadano tener acceso a la lista de candidatos de su jurisdicción, además de su correspondiente programa de gobierno. Asimismo, la publicidad de las plataformas electorales de dichos candidatos se complementa con el envió de folletos políticos a través de correos postales, al domicilio de cada ciudadano logrando un alcance masivo ya que dicha herramienta permite el acceso a aquellas personas que no poseen dispositivos electrónicos.

2) Chile

En lo relativo a la normativa del sistema electoral en la República de Chile, podemos encontrar que existe, al igual que en nuestro país, la obligatoriedad de presentar las plataformas electorales y/o programas de gobierno por parte de los distintos partidos políticos y candidatos. En Chile los presentan al Tribunal Calificador de Elecciones o, en su caso, al Servicio Electoral (órganos encargados de controlar y organizar las elecciones). Por lo tanto, la presentación de los programas de gobierno es un requisito excluyente para poder lograr tanto la personería jurídica-política[20], como también, la posibilidad de competir en los distintos tipos de elecciones[21].

Lo interesante es que existen iniciativas por parte del Estado Chileno de publicar y dar a conocer al electorado información acerca de los programas electorales que cada partido político detalla en sus sitios electrónicos. De esta manera, el SERVEL (Servicio Electoral de Chile) utiliza dichos pro-

19 https://programme-candidats.interieur.gouv.fr/
20 https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1107684
21 https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1108229

gramas y los centraliza en su sitio web oficial, logrando que los ciudadanos tengan la mayor información posible de las propuestas de los candidatos.

Al igual que la República Francesa, la difusión de los programas se hace de manera administrada, a través de una plataforma electrónica gubernamental[22] encargada de mantener accesibles las plataformas electorales de los partidos.

3) Alemania

Otro ejemplo europeo es el contrato de coalición alemán, o koalitionsvertrag, que es especialmente interesante porque se aplica a las coaliciones, especificando sus acciones y funcionamiento. Este contrato se caracteriza como un pacto entre dos o más partidos, de carácter público y particularmente detallado, donde se dejan asentadas las políticas públicas que se van a llevar adelante en el marco de la coalición, al mismo tiempo que se desglosan multitud de cuestiones de la futura acción de gobierno.

Un ejemplo de esto es el acuerdo entre Angela Merkel (de la Unión Demócrata Cristiana - CDU), Sigmar Gabriel (del Partido Socialdemócrata - SPD) y Horst Seehofer (de la Unión Socialcristiana bávara - CSU) por el cual se formó la “Gran coalición” de 2013, que gobernó Alemania hasta el 2021. El documento cuenta con 185 páginas bajo el título “Organizar el futuro de Alemania”. Dicho contrato de coalición incorpora cuestiones tan variadas como la modernización de las disposiciones jurídicas sobre las radiaciones nucleares, la regulación del mercado financiero, o temas políticos como la introducción de un salario mínimo interprofesional de 8,5 euros la hora, la implantación en 2017 de una “pensión mínima de solidaridad” de 850 euros mensuales, y la flexibilización de la jubilación para los trabajadores con 45 años cotizados.

Así, el modelo alemán es el resultado de un diálogo, exhibido a través de un soporte escrito que brinda transparencia a la agenda de la coalición oficialista. A su vez, ofrece previsibilidad y sobre todo integra un verdadero desarrollo de ideas, debido a su carácter descriptivo y detallado. En este punto, es importante insistir sobre los beneficios de esta costumbre, y sobre la importancia de un correcto desarrollo de la plataforma, ya que, a mayor profundidad en las ideas y propuestas, mayor transparencia.

22 https://presidenciales2021.servel.cl/candidaturas-y-pactos/

V) Conclusiones

Considerando la obligatoriedad del sufragio en nuestro país y la dificultad que puede representar la elección de una oferta política para los ciudadanos, la correcta difusión de los objetivos y/o planes de gobierno a través de un programa político parece fundamental en términos de transparencia del Estado y de la correcta representación por parte de los gobernantes.

Se trata de lograr la existencia de una campaña electoral lo suficientemente transparente que permita una clara determinación y publicación de las plataformas electorales por parte de sus candidatos y partidos políticos. De esta manera los ciudadanos, antes de ejercer su derecho de voto, podrán obtener una correcta información sobre los objetivos, herramientas y metas de quienes consideren vayan a ser sus futuros representantes.

Habiendo analizado los distintos sistemas electorales, se puede observar que, si bien en algunos países existe la difusión de los programas de gobierno, o los pactos de constitución de una coalición, dicha publicación no es regulada a través de la sanción de una ley sino por medio de los usos y costumbres de la sociedad. Por lo tanto, sería sumamente enriquecedor para nuestro sistema brindar mayor importancia y exposición a las plataformas electorales, fortaleciendo la transparencia del sistema electoral argentino. Ello no solo permitiría el acceso a mayor información de las agrupaciones políticas y de los candidatos, sino que también brindaría la posibilidad al electorado de observar el correcto cumplimiento de cada uno de los programas de gobierno propuestos por sus representantes.

Finalmente, es necesario resaltar el impacto que se produce en la sociedad debido a la publicidad de las plataformas electorales. Como mencionamos anteriormente, la transparencia institucional es uno de los principales beneficios, como así también, la posibilidad de que los votantes, mejor informados, comiencen a exigir cada vez más a sus futuros representantes. Lo cierto es que mientras el nivel de exigencia comience a subir y las plataformas electorales pasen a un primer plano, los candidatos comenzarán a mejorar el contenido de sus programas de gobierno, ya que el interés y el “control” ciudadano, los motivará a profundizar sus propuestas. Como consecuencia de esto último, la difusión de los distintos medios de comunicación será un elemento fundamental para lograr un alcance masivo de la población. Es a partir de dicha publicidad que se dará

comienzo a la construcción de una relación positiva por parte de los ciudadanos y los candidatos, estableciendo un piso mínimo de cumplimiento de propuestas durante el mandato. Todo ello generará un círculo virtuoso, en donde la mayor demanda del electorado obligará a elevar la calidad de la oferta electoral y mientras mayor sea la publicidad, habrá mayor transparencia y mayor cantidad de gente informada. Ello permitirá fortalecer el sistema electoral, que es un elemento fundamental que legitima el sistema democrático.

Por todo lo expuesto, entendemos que Argentina debería modificar la normativa existente para mejorar el sistema electoral, logrando una mayor vinculación entre los representantes y los ciudadanos, entendiendo que el mero hecho de ser elegidos por la sociedad no exime a los gobernantes de la responsabilidad asumida para el impulso de los programas electorales propuestos.

VI) Texto normativo propuesto

La presente modificación de la ley Orgánica de los Partidos Políticos tiene como objeto brindar adecuados espacios de difusión de las plataformas electorales propuestas por cada uno de los candidatos, estableciendo parámetros uniformes, claros y sencillos para ello. Dicha difusión procurará lograr un mayor alcance a los espacios de información al votante, y la concientización de la sociedad respecto de la importancia de las plataformas electorales a la hora de ejercer su derecho a voto, como al momento de evaluar a sus representados

LEY SOBRE PUBLICACIDAD DE LAS PLATAFORMAS ELECTORALES

ARTÍCULO 1° -. Modifíquese el art 22° de la ley Orgánica de los Partidos Políticos, 23.298, el que queda redactado de la siguiente manera:
Incorpórese como artículo 22° bis, 22° ter, 22° quarter de la ley Orgánica de los Partidos Políticos, 23.298, lo siguiente:

ARTÍCULO 22 BIS-. La plataforma electoral deberá colocarse en forma completa, como archivo digital en formato PDF en el sitio web oficial del partido político, indicando al juez interviniente los datos de dicho sitio. Dicha información deberá ser de fácil identificación en la página de inicio del portal web, de manera tal que el electorado pueda tomar conocimiento sobre la plataforma electoral. En caso de tratarse de una alianza o coalición de

partidos, dicha información deberá ser colocada en los sitios de cada uno de los partidos que la componen, y en el sitio de la alianza o coalición (si lo hubiere).

ARTÍCULO 22 TER.- La Cámara Nacional Electoral publicará en su sitio web oficial, enlaces directos a las plataformas electorales de cada una de las listas oficializadas y aprobadas, garantizando que dichos enlaces tengan un formato único y estandarizado, que garantice una visualización equivalente para cada uno de ellos. El acceso a los enlaces deberá encontrarse en la página de inicio de dicho sitio oficial, y deberán ser de fácil identificación.

ARTÍCULO 22 QUARTER.- A través de la regulación de la presente se deberá establecer un presupuesto publicitario para la Cámara Nacional Electoral tanto en medios públicos como privados de alcance masivo, que garantice una amplia difusión e información respecto sobre la existencia e importancia de las plataformas electorales. Asimismo, en dicha publicidad se dará a conocer al electorado sobre la existencia del punto de acceso web a las plataformas electorales y respecto de los pasos a seguir para acceder a cada una de ellas. Dicha campaña publicitaria deberá realizarse dentro de los sesenta (60) y los (58) días previos a la celebración de las elecciones.

3

ECONOMÍA CIRCULAR: PROGRAMA DE ECO-CANJE

Resumen ejecutivo

El presente trabajo analiza las diferentes formas de implementación del eco-canje, que consiste en una política en la cual el ciudadano transporta sus residuos secos (botellas plásticas, cartón, papel y vidrio, entre otros) hacia un punto establecido por las autoridades administrativas, para luego recibir a cambio un determinado elemento o beneficio. De esta manera se reduce la cantidad de residuos producidos por los habitantes y se brinda la posibilidad de que los materiales sean reutilizados.
Parte de las bases principales de la economía circular, que son la reutilización, reparación, renovación y reciclaje de los materiales, y tiene como objetivo la reducción de residuos, protegiendo la biodiversidad y el medioambiente.

I) Introducción

Desde hace unos años Argentina busca implementar como política medioambiental la economía circular, a fin de minimizar los residuos y la creación de nuevos basurales. Como consecuencia de ello, las administraciones estatales están realizando grandes esfuerzos en la concientización de la población respecto de los residuos domiciliarios y la posibilidad de su reutilización. En este sentido, surgen políticas como el eco canje, que incentivan su reutilización.

Las experiencias de aquellos municipios que implementaron este tipo de programa han sido muy exitosas, y han logrado demostrar que los vecinos se encuentran interesados en el cuidado y en la preservación del medio ambiente.

El eco-canje es un tipo de programa con el que todos ganan, y con las motivaciones y los incentivos correctos podría convertirse en una política de gran impacto para cada municipio que decida llevarlo a cabo.

El presente trabajo tiene como objeto describir las diferentes modalidades del eco-canje en una economía circular, para su eventual promoción desde las regulaciones estatales.

II) Importancia de la implementación de la economía circular en el país

Para comprender la importancia de la temática desarrollada, debemos saber qué se entiende por economía circular: "la economía circular es un sistema productivo basado en conservar el valor de los bienes por el mayor tiempo posible, al igual que los materiales que los componen. Se trata de un sistema donde la generación de residuos tiende a ser cada vez menor. Presenta un potencial enorme tanto para el crecimiento económico como para la aceleración de los cambios que la sociedad necesita para lograr un futuro sostenible. En dicho sentido, la economía circular propone un modelo opuesto al concepto productivo lineal centrado en la extracción de recursos, su transformación en forma de bienes, su consumo y posterior desecho de los residuos. Por el contrario, la economía circular propone reincorporar los residuos como materiales dentro del esquema productivo. La economía circular replica los procesos de la naturaleza, donde no existe desperdicios y donde los materiales y la energía recirculan". Partiendo de este concepto se introduce como herramienta para la recolección de residuos el eco-canje: intercambio de residuos por algún producto y/o beneficio.

Este tipo de prácticas busca promover la participación ciudadana en la separación de determinados residuos que luego podrán ser canjeados por algún elemento o beneficio. Estos beneficios pueden materializarse a través de distintas modalidades ya que cada provincia y/o municipio cuenta con diferentes recursos que ofrecer. Asimismo, estas políticas son acompañadas por otras dependencias que persiguen el mismo propósito de implementar la economía circular como una política local.

A la hora de llevar a cabo este tipo de políticas, podemos encontrarnos con diferentes escenarios:

<u>Municipios con viveros</u>

En aquellos casos en el que el municipio cuente con viveros municipales; ellos podrán ofrecer como parte del intercambio, plantas, árboles, semillas o compost. Las ventajas de esta modalidad, es que permite la reforestación, generando oxígeno y contribuyendo a crear nuevos pulmones verdes en zonas residenciales.

En cuanto a la elaboración del compost, se trata de un proceso aerobio, sin malos olores ni putrefacción, de transformación de la materia orgánica por acción de microorganismos y descomponedores del suelo. El resultado de este proceso es un abono orgánico de calidad que proporciona a las tierras a las que se aplica, prácticamente, los mismos beneficios que el humus para una tierra natural. Entregar compost permite que los vecinos se involucren más en la jardinería o en la realización de sus propias huertas.

Municipios con espacios verdes

Los municipios que cuentan con espacios verdes o que ya tienen huertas municipales en funcionamiento, pueden intercambiar con los vecinos lo que es producido allí. Este tipo de modalidad tiene varios componentes positivos. El primero de ellos es incentivar a la familia a consumir verdura o frutas de huerta, que tiene como efecto positivo la generación de hábitos alimenticios saludables. Segundo, este tipo de actividades permite que los vecinos se involucren en el proceso de ejecución de la huerta. Esto genera otro tipo de actividades, como por ejemplo, visitas de centros educativos a la huerta, programas de capacitación sobre la elaboración de cultivos, etc.

Municipios con estacionamiento medido

Otra forma de intercambio podría ser la acumulación de puntajes, el cual podrá ser canjeado por horas sin costo en estacionamientos medidos o para aquellos servicios que se encuentren disponibles (alquileres de bicicletas, monopatín, carga para autos eléctricos, entre otros).

Otros canjes

Los puntos también podrían ser intercambiado por saldo para la tarjeta de viaje en transportes públicos. En ese sentido, dicho intercambio podría darse con la gestión de convenios en donde las empresas privadas junto con el municipio también acuerden realizar donaciones de lo producido para ser destinados al programa de eco-canje, obteniendo a cambio exenciones impositivas. Esto también es aplicable para el rubro gastronómico en cual los vecinos podrían ser beneficiarios de descuentos en dichos locales.

En el caso de que existieren convenios con empresas privadas, comercios, entre otros, se podrá otorgar al vecino un descuento en los comercios adheridos a los programas. Por lo que se genera un consumo sustentable dando la oportunidad un crecimiento local y fomentando el

consumo interno.

III) Ventajas del programa eco-canje

Para llevar a cabo el programa de eco-canje existen distintas formas de intercambio, y como hemos visto, ellas dependerán de los recursos con los que cuente el municipio o las oportunidades disponibles. Los principales beneficios derivados de esta política, son los siguientes:

El eco-canje permite tener mayor contacto entre el ámbito gubernamental y los vecinos, generando de esta manera una mayor participación ciudadana. Este tipo de programas permite tener un contacto estrecho con la naturaleza, como son los casos de las huertas y el compost, en donde los vecinos se involucran con este entorno más natural, llevando así ese interés hasta sus hogares.

Otra de las ventajas que tiene este tipo de programa es la posibilidad de generar vínculos desde el municipio con las ONG y cooperativas vecinales, que se encuentran muchas veces más involucradas en estas temáticas. Estos son actores que desean tener más participación. Por ello el municipio podrá tenerlos como aliados para llevar a cabo el programa.

Estos programas también promueven una mayor interacción con las empresas privadas, los comercios locales y el sector gastronómico, ya que permite articular con ellos para que ambas partes obtengan beneficios mutuos.

Otra de las ventajas que se destaca en este tipo de programa es la revalorización del trabajo que desarrolla el recolector urbano, porque el municipio será el intermediario para la colocación de dichos residuos obtenidos por los recolectores.

En definitiva, este programa es tan adaptable que puede llegar al turismo sustentable, a los comercios gastronómicos, y a los servicios de hotelería, entre otros.

IV) Experiencia de municipios en Argentina

Municipio de Godoy Cruz, Provincia de Mendoza

En el Municipio de Godoy Cruz, Provincia de Mendoza, se vienen

ejecutando varias políticas sobre medio ambiente y las experiencias allí han sido muy exitosas. El programa de eco-canje fue dispuesto mediante una ordenanza municipal.

Allí el programa consiste en el intercambio de residuos por una serie de puntos que, a su vez, podrán ser intercambiados por diferentes rubros, como por ejemplo, saldo a favor en el sistema de SUBE.

En dicho municipio, los usuarios pueden depositar botellas PET en las terminales automáticas ubicadas en distintas partes de la ciudad y generar créditos para cambiar por carga en la tarjeta (24 botellas a cambio de 60 pesos de crédito), para la carga de los vehículos eléctricos y para pagar el estacionamiento. Se puede realizar un canje por día, por persona. Para acceder a todos los beneficios que ofrece el municipio o los comercios adheridos, los vecinos deben descargar una aplicación denominada ReciclAds (con una cuenta de Facebook o Google).

El programa de eco-canje se pudo llevar a cabo gracias a los convenios que se fueron realizando entre distintas empresas privadas o conjuntamente con la provincia de Mendoza, y desde la vigencia de esta política, muchas personas se han involucrado más en la separación de residuos.

El municipio acompaña el programa de eco-canje con campañas de educación, con la entrega de material educativo y con talleres en donde los vecinos y comerciantes reciben información acerca de los mecanismos para cuidar el medio ambiente.

En cuanto a los recursos dispuestos para este programa por Godoy Cruz, dicho municipio ha podido implementarlo y sostenerlo con partidas regulares presupuestarias. Asimismo, el municipio ha creado una Secretaria de medio ambiente, lo que le permitió administrar mejor los recursos y llevar a cabo políticas sustentables.

Municipio de Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires

En Bahía Blanca funciona el programa municipal eco-canje[23] que es organizado por el Departamento de Saneamiento Ambiental de la Subsecretaría de Gestión Ambiental de la Municipalidad, con la colaboración de la

23 https://www.bahia.gob.ar/gestionambiental/programaecocanje/

ecoplanta de General Daniel Cerri[24], el programa social “Los Pibes de Don Bosco”, el programa prohuerta del INTA y la Cooperativa Obrera Limitada.

Este programa ya tiene algunos años de desarrollo por parte del municipio. Inicialmente, se realizaba en fechas específicas, luego dos fines de semanas al mes, y actualmente se realiza todos los fines de semana. La progresividad del programa deviene también de la demanda y del impacto que ha tenido en la población.

El municipio cuenta con una planta propia de compostaje en la cual se producen alrededor de 5 mil kilos de compost. Ese compost es dividido en bolsas de 1 kilo cada una para ser intercambiada por los residuos que los vecinos entregan en los puestos de eco-canje. Su funcionamiento se da gracias a un grupo de voluntarios, y los residuos quedan en poder de cooperativas, que luego los comercializan, obteniendo con ello una ganancia.

El municipio tiene un rol de intermediario, y colabora para que se lleve adelante estas prácticas sustentables. Asimismo, proporciona al vecino información de cómo producir su propio compost[25].

La participación de los vecinos en estas actividades ha crecido con intensidad, y se puede observar el compromiso por mejorar la calidad de vida y la vocación de contribuir a un cuidado conjunto del ambiente.

V) Casos internacionales

La República de Chile se encuentra desarrollando políticas relacionadas a la protección del medio ambiente con metas de corto, mediano y largo plazo que procuran alcanzar en el año 2040[26]. En lo que se refiere al eco-canje, estos no cuentan con un programa similar, aunque tienen medidas dispuestas para minimizar la producción de residuos y disminuir la generación de gases de efecto invernadero (GEI).

En dicho país se dictó la ley 20.920[27] que tiene por objeto “disminuir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y

24 https://www.bahia.gob.ar/gestionambiental/ecoplanta/
25 http://www.opds.gba.gov.ar/sites/default/files/029_ManualCompostDomiciliario_AGO20%20(1).pdf
26 https://economiacircular.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/07/HOJA-DE-RUTA-PARA-UN-CHILE-CIRCULAR-AL-2040-ES-VERSION-COMPLETA.pdf
27 https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1090894

otro tipo de valorización, a través de la instauración de la responsabilidad extendida del productor, con el fin de proteger la salud de las personas y el medio ambiente". A la hora de aplicar medidas para el tratamiento de determinados materiales, el Estado traslada la responsabilidad a las empresas productoras, estableciendo el lema "el que contamina paga".[28]

Por medio del programa "Reciclo Orgánicos"[29], y a través de un convenio realizado con el Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático de Canadá, se implementaron medidas en vistas de incorporar el reciclaje de residuos orgánicos a lo largo de todo Chile. Ello se está realizando a través de la construcción de plantas de compostaje y de biodigestores anaeróbicos (biodigestión) en diferentes comunas de todo el país, junto con la realización de campañas publicitarias de concientización sobre el impacto positivo que genera en el medio ambiente la gestión sustentable de residuos, y la importancia de la participación de la comunidad como un aspecto fundamental para el éxito de la iniciativa[30].

En lo que refiere al programa, la finalidad es reducir la cantidad de residuos orgánicos desechados en rellenos sanitarios optimizando los procesos de gestión de residuos a nivel local. La modalidad utilizada es la captura de gases en rellenos sanitarios, el tratamiento por separado de la materia orgánica a través del compostaje o la digestión anaeróbica, obteniendo así, la conversión de los desechos orgánicos en energía limpia y fertilizante natural. Asimismo, el Estado otorga asistencia técnica a las municipalidades para la obtención de permisos y la financiación de construcción de plantas de compostaje y de biodigestion de bio-energía en aquellos lugares donde se localicen los vertederos municipales. Otra medida realizada es la implementación de una planta de recepción y procesamientos de lodos orgánicos a través del sistema de digestores anaerobios de flujo continuo, obteniendo finalmente biogás. Este será utilizado como combustible para un generador que inyectara electricidad a la red local.

Como podemos ver, el programa "reciclo orgánico" realizado por Chile tiene la misma finalidad del "eco-canje" que es la reducción de residuos por medio de la participación de la sociedad y la disminución de gases de efecto invernadero.

28 https://mma.gob.cl/economia-circular/ley-de-fomento-al-reciclaje/
29 https://reciclorganicos.com/proyectos/biodigestion/
30 https://mma.gob.cl/compostaje-una-tendencia-para-combatir-el-cambio-climatico-2/

Estas políticas tienen como actores principales a la sociedad y al Estado, por lo que se hace fundamental la articulación de ambos actores, para que toda la población sea vea beneficiada por aquellas.

VI) Marco normativo en Argentina

En Argentina existe la Ley 25.675[31] de política ambiental, que regula los presupuestos mínimos que los gobiernos locales deben tener en cuenta a la hora de planificar políticas públicas que repercutan en el medio ambiente. Esta ley implementó la creación el Consejo Federal de Medio Ambiente, que "tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable. (art. 6)". Dicho desarrollo sustentable es el marco en el cual los municipios deben impulsar políticas de economía circular, como el programa de eco-canje.

A nivel provincial, la provincia de Buenos Aires ha dictado la ley 11.723[32] que regula la protección del medio ambiente y de los recursos naturales. En su capítulo VII trata de los residuos, y establece que "La gestión de todo residuo que no esté incluido en las categorías de residuo especial, patogénico y radioactivo, será de incumbencia y responsabilidad municipal". (art. 65). "La gestión municipal, en el manejo de los residuos, implementará los mecanismos tendientes a: a) La minimización en su generación. b) La recuperación de materia y/o energía" (art. 66).

Lo importante de la regulación vigente es que hay parámetros para poder abordar este tipo de problemáticas. En este sentido el programa de eco-canje se encuentra alineado con dichos objetivos de reducción de residuos, y recuperación de la materia.

Si bien la economía circular no es ninguna novedad y la idea del trueque tampoco, la flexibilidad del eco-canje permite que se pueda implementar bajo distintos formatos, acomodándose a las distintas necesidades, recursos y oportunidades que cada municipio pueda presentar. Por otro lado, esta política también dignifica y facilita el trabajo que llevan a cabo

31 http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm
32 http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm

los recolectores urbanos, antes denominados “cartoneros”.

VII) Conclusiones

El eco-canje es una política que se suma a muchas otras acciones tendientes a la reducción de los volúmenes de residuos y a la reinserción de elementos a una economía circular, antes de su tratamiento final, procurando con ello disminuir la contaminación del medio ambiente.

Como hemos visto en los municipios de Godoy Cruz y de Bahía Blanca, el programa de eco-canje en una herramienta eficiente para lograr las metas fijadas, y se encuentra alineado con los objetivos de desarrollo sostenible propuesto por las Naciones Unidas en la agenda 2030.

Asimismo, este programa facilita la articulación entre los municipios, las provincias y la nación, como así también la interacción de ellos con el sector privado, y en conjunto permiten acelerar los procesos de reducción de residuos, crecimiento económico local, creación de empleo, y, sobre todo, fomentan la participación de la sociedad en prácticas sustentables.

Como hemos indicado, las experiencias de otros municipios fueron muy exitosas, logrando gran convocatoria y participación, reducción de los costos del servicio de recolección, y disminución del volumen de los residuos depositados en los basurales y rellenos sanitarios.

El presente programa pone en valor el esfuerzo de toda la comunidad, y es una política en las que todos salen beneficiados, preservando el medio ambiente para las futuras generaciones. Por tal motivo, consideramos que su implementación puede ser recomendada en las distintas ciudades de nuestro país.

VIII) Texto normativo propuesto

Propuesta de ordenanza para la implementación del programa de eco-canje:

ARTICULO 1°. Apruébese el desarrollo de un programa de Eco-canje, mediante el cual los ciudadanos entregarán al municipio determinados residuos secos para su reciclado y reutilización, y éste entregará a cambio, otros productos o determinados beneficios canjeables en acciones de consumo. Los residuos, productos y beneficios que podrán ser objeto de

los intercambios, serán establecidos por la reglamentación.

ARTICULO 2°. La presente ordenanza tiene como objeto promover un mayor cuidado del medio ambiente y fortalecer la economía circular. Por lo tanto, el programa Eco-canje tendrá los siguientes fines específicos:

a. Prevención de la contaminación en los espacios públicos y mejoramiento del medio ambiente, para fortalecer el uso correcto de los recursos naturales, mitigando el accionar de la población sobre el medio ambiente.
b. Diseñar e instrumentar campañas de educación ambiental y de divulgación a fin de sensibilizar a la población respecto de la correcta gestión de los residuos reciclables.
c. Fomentar la economía circular y la participación del ciudadano en el cuidado ambiental.

ARTICULO 3°. Los residuos recolectados dentro del programa Eco-canje serán puestos a disposición de los recicladores urbanos que se encuentren registrados en el Municipio, que procederán a comercializarlos de acuerdo con la reglamentación específica.

ARTICULO 4°. Créase el registro de recicladores urbanos que serán beneficiarios de los residuos recolectados dentro del Programa Eco-canje.

ARTICULO 5°. La autoridad de aplicación de la presente ordenanza será la Secretaría de Ambiente municipal, o, si ella no estuviese constituída, la secretaría municipal que tenga a su cargo las temáticas ambientales.

ARTICULO 6°. Comuníquese.

4

ESCUELAS SECUNDARIAS TÉCNICAS: SU INCIDENCIA, PROBLEMÁTICAS Y CONTEXTO SOCIAL

Resumen ejecutivo

El presente trabajo analiza la importancia de las escuelas técnicas en el sistema educativo argentino, como así también su incidencia y articulación con el sector industrial, la problemática de la deserción escolar y la relación que posee con los sectores sociales más vulnerables.
Asimismo, estudia la posibilidad de implementar políticas públicas que fomenten la actualización de los programas curriculares, orientándolos hacia las nuevas necesidades, tanto de los sectores productivos tradicionales como de los tecnológicos. Ello, con el objetivo de que el sistema educativo técnico permita una mayor y mejor inclusión de los sectores sociales más desfavorecidos.

I) Introducción

La educación secundaria técnica (EST) es una parte fundamental del sistema educativo argentino que actualmente representa el 18% de la población escolar secundaria.

A mediados del siglo XX, la convergencia de una estrategia de desarrollo económico y de fuertes expectativas sociales promovió la expansión real de la enseñanza técnica secundaria hasta darle una fuerte coherencia social. Es una vía profesional centrada en el desarrollo de competencias adecuadas para el mercado de trabajo, que permite una mejor inserción laboral y social de los estudiantes provenientes de clases sociales bajas[33].

En Argentina, desde un punto de vista socio-histórico, las escuelas superiores técnicas no fueron decreciendo en sus inscripciones ya que su

33 NYLUND M., ROSVALL P. & LEDMAN K. 2017 "The vocational-academic divide in neoliberal upper secondary curricula: the Swedish case", Journal of Education Policy-6, 788-808

reputación se ha basado durante mucho tiempo en la calidad de la enseñanza técnica que impartían, en las altas tasas de continuación hacia la enseñanza superior y en el hecho de que, gracias a la escuela superior técnica, los jóvenes de la clase baja se beneficiaron, en número, de una movilidad social ascendente.

Desde la sanción de la ley 26.058 (2005), el sistema de escuelas secundarias técnicas se organiza en seis años, de los 12 a los 18 años de edad. Ella habilita la preparación de los estudiantes como su correspondiente capacitación en los diferentes campos de actividad, tales como: agrícola, industrial (aeronáutica, automoción, construcción, electromecánica, electrónica, energía, energía eléctrica, egroalimentaria, Industrii de procesos, madera y mueble, mecánica, metalurgia, hidrocarburos, construcción naval, textil-confección) y terciario (administración, informática Gráfica y actividades multimedia, informática, turismo). La gran mayoría de los alumnos estudian en el ámbito industrial (75,5%), el 8,5% en los servicios y el 16% en el sector agrícola. En total, el programa consta de 6.480 horas de cursos, incluidas 2.000 horas de formación general, 1.700 horas de formación científica y 2.000 horas de formación técnica específica, así como 200 horas de prácticas. Durante el periodo 2005-2015, el número de estudiantes en ETS aumentó un 24%.[34]

En una reciente investigación realizada por el Centro de Estudios de Población (CENEP), por encargo de la Secretaría de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación, se estableció la cantidad de escuelas técnicas, así como su correspondiente distribución:

"(...) La mitad se concentra entre Buenos Aires (379 escuelas), Córdoba (con 204 escuelas) y Santa Fe (con 147 escuelas). Salta, Misiones, Mendoza y Entre Ríos tienen cada una cerca de 70 establecimientos mientras que Río Negro, San Luis, Chaco, Corrientes, Tucumán y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) presentan entre 30 y 40 escuelas. En tanto, Formosa, Jujuy, San Juan, Chubut, Neuquén, Santiago del Estero y La Rioja cuentan con cerca de 20 a 30 instituciones de este tipo. Las provincias con la menor cantidad son: Tierra del Fuego (3), Santa Cruz (12), La Pampa (14) y Catamarca (16). Si bien la cantidad de establecimientos guarda relación con el tamaño de la población de cada provincia, esta relación no es estrictamente lineal. San Luis es la provincia que tiene el mayor

34 Jacinto, Claudia, et Éric Verdier. « Les paradoxes de la démocratisation éducative entre sélection et déclassement. Le cas de l'enseignement technique secondaire en Argentine », Éducation et sociétés, vol. 46, no. 2, 2021, pp. 39-55.

número de escuelas por cada 10.000 habitantes entre 13 y 19 años (5.8 escuelas por cada 10.000 habitantes). Le siguen en importancia Córdoba y Entre Ríos, con 5.2 y 4.8 escuelas por cada 10.000 habitantes entre 13 y 19 años respectivamente. En contraposición, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Tierra del Fuego y Santiago del Estero son las jurisdicciones con menos de 2 escuelas técnicas (1.8) por cada 10000 habitantes. (...)".[35]

II) La influencia de las escuelas técnicas en la sociedad argentina

En la República Argentina quienes han tenido participación directa respecto de la educación técnica han sido, principalmente, el Estado nacional y las distintas provincias que componen el territorio. Esta participación se debe a la necesidad de obtener una población capacitada con una formación técnica y general, que a su vez les permite a los ciudadanos insertarse laboralmente en distintos sectores productivos y económicos del país, gestionando todo tipo de institución que forme parte de dicho sistema educativo. Otra cuestión fundamental respecto de la educación técnica, es la posibilidad de disminuir las desigualdades existentes en nuestra sociedad producto del contexto socioeconómico, permitiendo que los estudiantes finalicen el ciclo educativo medio con una profesión determinada.

En la actualidad, la pobreza es un tópico importantísimo en la agenda política de cualquier gobierno, ya que es el Estado quien debe lograr disminuirla y brindar distintas herramientas para que los ciudadanos del país logren salir de una situación desfavorable y progresar en la sociedad. Es por esto que el Estado debe garantizar no solo la educación para todos los ciudadanos de manera gratuita, sino también, la creación de sistemas o instituciones que incrementen el nivel educativo de la sociedad y permitan que aquellos ciudadanos que tienen un contexto socioeconómico desfavorable, puedan acceder a un oficio generando un rédito económico y logrando finalmente insertarse en el sector productivo.

Durante la evolución de las escuelas técnicas, el Estado no ha distribuido correctamente los recursos económicos e incluso ha tenido grandes errores respecto de su organización. A pesar de esto, se han registrado grandes avances tanto en el marco institucional como en el jurídico. Estas cuestiones las desarrollaremos más adelante.

35 http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL006359.pdf

Es fundamental señalar cuáles son los distintos actores que forman parte del sistema educativo técnico profesional (más allá del papel principal que ocupa el Estado, y que previamente hemos mencionado). Es necesario destacar al sector empresarial como un actor central en el sistema educativo técnico, ya que no sería posible la formación eficaz de los estudiantes si aquél no existiera. Es en este sector donde los estudiantes graduados podrán desarrollar su capacidad laboral y aplicar su conocimiento. Por esta razón, se busca la cooperación entre la educación técnica y el sector privado. Por otro lado, aparecen las ONG y los sindicatos, que realizan acciones con fines de capacitación directamente relacionadas con la formación técnica. Ellos tienen la mayor parte de sus programas abocados a la formación técnico profesional, lo que amplía la cantidad de actores que pueden participar en la inserción laboral.

Asimismo, los especialistas consideran que otro actor, no menos importante, son los usuarios de la formación técnica formal ya que son estos, justamente, quienes componen el sistema educativo y deciden inscribirse en las instituciones de formación técnica para lograr insertarse en el sector productivo.

A lo largo del desarrollo de las escuelas técnicas en Argentina, los actores anteriormente mencionados han logrado articular e implementar diversos programas pudiendo gestionar los recursos para mantener e impulsar la formación técnico-profesional.

La evolución de este tipo de institutos en Argentina comienza a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Ellos surgen como consecuencia del crecimiento industrial y de la incorporación de una población perteneciente a los sectores sociales de clase media ascendente. Las primeras localidades que comienzan con la incorporación de departamentos técnicos son la provincia de Salta, San Juan y Catamarca, funcionando como anexos de los colegios nacionales. Luego en el año 1871 se fundó el Departamento de Minas en San Juan, que unos años más tarde, dio lugar a la Escuela de Minas e Industria y que finalmente en el año 1939 terminó dependiendo de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Cuyo.

De igual modo, en el año 1897 se creó una de las primeras y más importantes escuelas industriales, la llamada Otto Krause que se encontraba en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que previamente funcionaba como departamento Industrial en la Escuela de Comercio Carlos Pelle-

grini. Posteriormente, a principios del Siglo XX con el objetivo de mantener una unión de la educación secundaria y de la correspondiente inserción en el mundo laboral, se crean las Escuelas de Arte y Oficio, las Escuelas Industriales de la Nación, las Escuelas Técnicas de Oficio y las Escuelas profesionales para mujeres.

A partir del año 1944 al 1955 la educación técnico profesional ocupó un rol central en el sistema educativo argentino. Tal como menciona Inés Dussel y Pablo Pineau en su trabajo de investigación sobre la historia de la educación técnica estatal Argentina:

(...)No sólo se amplía el viejo sistema de capacitación técnica oficial, sino que también se crean nuevas alternativas dentro del sistema correspondientes al nivel primario (cursos de pre-aprendizaje, misiones monotécnicas), al nivel secundario (escuelas fábricas, escuelas industriales de la Nación) y al universitario (creación de la Universidad Obrera Nacional) que funcionaban con un alto grado de autonomía respecto del sistema tradicional.(...)[36]

Otro gran suceso de importancia fue la creación del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), que fue creado como un ente autárquico mediante la Ley Nº 15.240 sancionada en el año 1959. Enfocándose el país en un modelo económico con fines desarrollista, en el cual se estableció un plan de estudio único y común para todos aquellos institutos con formación técnico profesional. Conformado por una jornada escolar de dos turnos, uno a través del cual se enseñaban materias teóricas básicas - específicas y otro a la enseñanza práctica por medio de talleres. Esta entidad gubernamental se encargó de administrar el sistema técnico profesional, vincular a los distintos niveles educativos y organizar la función de cada uno de ellos. Entre otras cuestiones, a establecer y gestionar los contenidos de enseñanza como el acceso a la docencia. En el principio dicho consejo se encontraba financiado por un impuesto que afrontaba todo el sector industrial. Luego de un tiempo dicho impuesto fue derogado y dio lugar al denominado “Régimen de Crédito Fiscal” que consiste en una desgravación impositiva de aquellas empresas que inviertan en acciones educativas.[37]

Estos cambios de financiación al sistema educativo técnico-profesional tuvieron relación con el proceso de desindustrialización y el inicio de

36 http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL006359.pdf
37 http://www.inet.edu.ar/index.php/institucional/historia/

las importaciones. Asimismo, debido a la llegada de la globalización como consecuencia de la creciente revolución tecnológica y de la aplicación de las nuevas tecnologías de la información, se dio lugar a la creación, en el año 1995, del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET). Este tuvo como función brindar al Ministerio de Educación un instrumento dinámico que le permita desarrollar políticas directamente relacionadas con la educación técnico profesional, constituyéndose como el continuador del Consejo Nacional de Educación Técnica. En la actualidad es una entidad que funciona no solamente creando políticas de innovación educativa, sino también, intermediando entre las distintas entidades de cada jurisdicción provincial de todo el territorio nacional.[38]

III) Problemáticas actuales en las escuelas técnicas profesionales

1. Deserción escolar y contexto socio económico

En la 55ª Reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política (noviembre - 2020) se trabajó sobre los "factores determinantes del fracaso escolar en contextos vulnerables", tomando como caso de estudio a jóvenes provenientes del asentamiento informal Villa 31 y 31 bis de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si bien la información obtenida no surge respecto de todo el territorio nacional, es de utilidad para lograr conocer los motivos por los cuales los jóvenes abandonan la escolaridad y cómo estos se relacionan con el contexto socioeconómico.

En dicho estudio se menciona que hablar de deserción o abandono escolar hace referencia a: "una situación en la que el/la alumno/a durante el transcurso de un año lectivo, se retira del sistema educativo de forma temporal o permanente antes de la edad establecida, sin completar con éxito la educación obligatoria". Entendiendo que dicha deserción es un fenómeno multicausal compuesto tanto de factores intra-escolares como extraescolares. El primero está relacionado a cuestiones como el capital humano, físico y cultural de las instituciones educativas, rendimiento académico, orientación vocacional o clima escolar, en cambio el factor extra-escolar, se vincula a las características del propio alumno como de su contexto familiar (nivel educativo de sus padres, nivel socioeconómico, su relación con el marco laboral, clima educativo del hogar, entre otros factores que pueden estar relacionados).

38 http://www.inet.edu.ar/index.php/institucional/historia/

De esta manera, en los sectores que padecen mayor vulnerabilidad económica y social, los factores tienen un impacto directo en el rendimiento académico de los jóvenes, como en su trayectoria. Por lo tanto, todas las características vinculadas a lo individual, social, comunitario y familiar tienden a incrementar las probabilidades de abandono escolar, como así también, a facilitar situaciones y contextos riesgosos. Los investigadores establecieron cuáles de estos factores tienen mayor incidencia en los alumnos de menor nivel socio económico y de qué manera se manifestaban:

- " (...) Contexto familiar: se manifiesta a través de la inestabilidad y el nivel de conflictividad en el entorno familiar; el nivel de valoración y expectativas de los adultos del hogar sobre la educación en general; la capacidad que tienen los/las jefes/as de hogar de apoyar las actividades escolares de sus hijos/as; la percepción sobre la contención afectiva que tienen los propios adolescentes de los referentes adultos del hogar; los valores impartido por los padres acerca del esfuerzo y la responsabilidad individual para salir adelante en la vida; y el grado de control que ejercen los/las jefes/as de hogar en relación a la educación y su vida social (González G., 2006).

Situación Económica del Hogar: los/las alumnos/as más vulnerables enfrentan la falta de recursos para solventar las necesidades básicas del hogar, lo que influye en privaciones extremas como la falta de dinero para el pasaje a la escuela o la compra de material de aprendizaje.

Participación laboral: el contexto socioeconómico de los jóvenes presenta la difícil tarea de compatibilizar los estudios y el trabajo, tanto para contribuir con el presupuesto familiar, como para disponer de ingresos para solventar sus propios gastos; esto se profundiza aún más en estos casos por acceder a mercados de trabajo informales, con condiciones de trabajo de baja calidad, precarias e inestables.

Grupos de pares y vida social: esto refiere a que los/las jóvenes con mayores dificultades en sus trayectorias educativas tienden a tener un mayor desapego escolar y pocas relaciones sociales que provengan de la escuela. (...)."[39]

Otro gran factor que recientemente tuvo mayor incidencia en la

39 https://aaep.org.ar/anales/works/works2020/Sanchez.pdf

deserción escolar es la pandemia COVID-19. Según las últimas estadísticas, Argentina se sumó a los países del tercer mundo con los mayores niveles de deserción escolar: aproximadamente un 15%, como resultado de la pandemia. Los datos mencionan que el abandono llegó a quintuplicarse durante el año 2020 y que tuvo mayor impacto en las niñas, niños y adolescentes quienes conforman el 62% de personas en situación de pobreza en el territorio nacional.

La imposibilidad de ascenso en la escala social, sumada a la desconexión digital y a la falta de una política de bimodalidad, han potenciado el aumento de la deserción escolar.

Mariano Narodowsky, profesor de maestrías y especializaciones en educación asociado al Centro para la Evaluación de Políticas basadas en Evidencia (CEPE) de la Universidad Torcuato Di Tella, explicó lo siguiente en una entrevista radial:

"En Argentina no hay movilidad social ascendente en general sino sólo para algunos sectores. De este modo, la educación deja de ser un instrumento para el crecimiento personal y patrimonial. Hoy tiene que ver con una estructura social con la lógica rentista y las posibilidades de desarrollo económico no alcanzan y agregó que esto genera una sobrecalificación de los recursos humanos en el país."[40]

Asimismo, mencionó que las cifras de abandono escolar en países subdesarrollados rondan del 7% al 15%, a diferencia del año 2019, que presentaba una tasa del 3%. De igual modo, aclara que esto no repercutió en todos los sectores sociales de la misma manera, sino que se acentuó en aquellos con bajos ingresos.

Según cifras obtenidas del Ministerio de Educación de la Nación, para finales del año 2020, se estima que 1.100.000 niños, niñas y adolescentes se desvincularon de las escuelas. Todo ello, gracias a la ausencia de clases presenciales, producto de las medidas sanitarias que tomó el Estado nacional. Para el año 2021 regresaron alrededor de 500.000 estudiantes de primaria y secundaria, quedándonos 600.000 niños fuera del sistema educativo. Tal es así, que la politóloga e investigadora en el área de

40 https://www.utdt.edu/ver_nota_prensa.php?id_nota_prensa=19648&id_item_menu=6#:~:text=16%2F06%2F21,Estiman%20que%20el%20abandono%20escolar%20en%20pandemia,15%25%20de%20los%20alumnos%20argentinos&text=Argentina%20se%20suma%20a%20la,pandemia%20de%20la%20COVID%2D19

educación de La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Guillermina Tiramonti, explicó en una nota del diario "La Nación" que la cuarenta evidenció y profundizó las falencias del sistema educativo, castigando a los que menos tienen. Señaló que Argentina está "incapacitada" a la hora de diseñar políticas públicas que minimicen el impacto de la pandemia en los alumnos.[41]

"En la educación, como en muchas otras actividades de nuestra sociedad, la situación de cuarentena corrió un velo que dejó ver qué hay detrás de las apariencias. Corrido el velo, lo que vimos es un sistema que no pudo sostener a todos los chicos en la escuela, que no brinda las condiciones de conectividad imprescindibles en esta época, que siempre castiga a los más pobres y que tenemos una dirigencia incapacitada para diseñar políticas inteligentes que amortigüen el golpe en los conocimientos y en la psicología de los alumnos".

De esta manera podemos determinar que Argentina ya se encontraba en una situación catastrófica respecto de la deserción escolar y la ausencia en el acompañamiento de políticas para resolver las problemáticas existentes por parte del Estado Nacional. Finalmente, dicha situación se ha visto incrementada producto de la pandemia y de la incapacidad del Estado de incentivar la continuación académica en los establecimientos educativos.

2. Articulación con el sector productivo y su correspondiente difusión

Una de las problemáticas existentes en la actualidad respecto de la formación técnico profesional es la articulación con el sector privado. Imposibilitando el acceso al conocimiento de las necesidades de la industria en la actualidad. Por otro lado, la ausencia de incentivos por parte del Estado a través de políticas públicas que puedan beneficiar a las compañías que tengan la intención de contribuir al sistema educativo y a la formación de nuevos profesionales. Si bien en el marco normativo de la ley se encuentra previsto que deberá existir una comunicación por medio del INET con distintos actores del sector privado, lo cierto es que, la realidad que afronta el sector productivo muchas veces hace dificultosa dicha tarea. Las pequeñas y medianas compañías concentran el 66% de la fuerza de trabajo en la argentina, es decir 853.300 empresas, de las cuales el 83% son microem-

41 https://www.lanacion.com.ar/sociedad/catastrofe-educativa-la-pandemia-genero-una-desercion-escolar-critica-en-la-argentina-nid09122021/

presas, el 16,8% son pymes y solo el 0,2% son grandes compañías. Dichas pymes representan el 66% del empleo privado formal en el país, por lo que muchas veces ellas no tienen una estructura lo suficientemente grande para recibir estudiantes, de manera tal que puedan capacitarse y realizar prácticas profesionales o pasantías.

En base a esto tomamos como ejemplo una modalidad utilizada en la República de Francia, conocido como "sistema de alternancia". Este sistema está constituido por medidas que incentivan la participación de los privados a través de distintas políticas estatales, como exenciones impositivas. Incluso en dicho país aparecen las llamadas "escuelas de oficio" o "centros de formación de aprendices" que son institutos que forman profesionales en ciclos educativos de 3 años a partir de los 15 años de edad. Estos atienden las necesidades de los distintos sectores productivos, creando oficios que sean de utilidad en las actividades que desarrollan.

2.1 Sistema de alternancia en Francia

El aprendizaje es un sistema de formación basado en "la alternancia" de una fase práctica y otra teórica. Es una verdadera puerta de entrada al empleo y a la integración profesional.

El contrato de aprendizaje es un acuerdo de trabajo realizado entre un empresario y un estudiante. Su objetivo es permitir a un joven obtener una formación general, teórica y práctica, con vistas a adquirir un diploma de grado (Licenciatura, Máster, etc.) o una cualificación profesional inscripta en el Registro Nacional de Certificaciones Profesionales (RNCP), que incluyen todas las cualificaciones profesionales cubiertas por el Ministerio de Empleo.[42]

Los jóvenes que han completado el primer ciclo de educación primaria (en nuestro sistema sería a partir de 7mo grado) pueden inscribirse en el sistema de "contrato de aprendizaje" tanto en una escuela técnico - profesional como en un centro de formación de aprendices una vez cumplidos los 15 años, siempre manteniendo un régimen académico estudiantil.

Si bien el objetivo de este sistema es formar a los estudiantes, también les permite recibir una remuneración, a través de la cual, quienes se

42 https://travail-emploi.gouv.fr/formation-professionnelle/formation-en-alternance-10751/apprentissage/contrat-apprentissage

encuentren en una situación económica desfavorable, podrán continuar sus estudios sin ningún tipo de interrupción producto de su contexto socio-económico. De igual modo, dichos estudiantes se encontrarán amparados por las distintas disposiciones contractuales del "sistema de alternancia", logrando que perciban un porcentaje del salario mínimo, sin perder su estatus académico, cuya cuantía varía en función de la edad del beneficiario y de su progreso en el ciclo o ciclos de formación.

Por parte del sector productivo, se ofrecen distintos tipos de ventajas financieras a los empleadores que contraten estudiantes en el marco de la enseñanza en "alternancia". Una de las políticas que emplea el Estado Francés consiste en:

1. deducciones fiscales
2. un crédito fiscal por aprendizaje o
3. exención de las cotizaciones a la seguridad social para las empresas que emplean a un aprendiz.

En el caso de las deducciones fiscales, el sector empresarial podrá aplicar a impuestos de tres fuentes distintas:

1. gastos que conllevan las prácticas profesionales de los estudiantes,
2. donaciones que realicen tanto a entidades gubernamentales como no gubernamentales que se dediquen a impulsar la enseñanza de alternancia, y
3. la retribución salarial que percibirán los estudiantes.[43]

IV) Beneficios a los estudiantes con realidades económicas desfavorables

Tal como mencionamos anteriormente, una de las mayores problemáticas existentes respecto del abandono escolar está directamente relacionada con el contexto económico de los estudiantes. Si bien la ley 26.058 establece que se implementarán acciones específicas para garantizar el acceso, permanencia y finalización de los trayectos formativos para los jóvenes en situación de riesgo social, en la práctica se dificulta su aplicabilidad. Esto muchas veces sucede ya que la financiación que obtienen las escuelas técnicas no es suficiente o simplemente no da abasto para cubrir todas las necesidades.

43 https://www.alternance.emploi.gouv.fr/aides-pour-recruter-en-contrat-dapprentissage?page=0

Aquí es donde nuevamente toma importancia la articulación con el sector privado, ya que, si se logra incentivar la participación de las empresas, existe la posibilidad de tener más dinero para aumentar el financiamiento de los estudiantes que se encuentran en una situación económicamente crítica, alcanzando a un porcentaje mayor de la población.

Una de las medidas que en estos casos podrían ser de utilidad, es que las prácticas o pasantías que realicen los estudiantes no sean remuneradas de manera individual, sino que cada privado que participe recibiendo estudiantes, aporte una suma de dinero a un fondo común, que sería utilizado específicamente para los estudiantes que recibe en su empresa. De esta forma, dependiendo las necesidades de cada grupo, se puede destinar dicha suma de dinero a distintos fines. Por ejemplo, adquisición de material de estudio, maquinaria, compra de materia prima necesaria para los talleres de práctica profesional o en su caso al estudiante que efectivamente, por su situación, tenga una mayor necesidad económica.

Por otro lado, para lograr que exista la participación que previamente mencionamos, consideramos que sería necesario incentivarla a través de una reducción impositiva para todas aquellas empresas que destinen dinero al sistema educativo técnico. Ello exigirá una buena coordinación entre los órganos del Estado encargados de recaudar los impuestos, y el Ministerio de Educación.

En el mismo sentido, sería oportuno establecer que aquellas pequeñas y medianas empresas que no poseen estructura para recibir pasantes o practicantes, tengan la posibilidad de realizar donaciones susceptibles de deducción fiscal. Y de igual forma, aquellas empresas que no tiene la posibilidad de realizar una donación, pero si cuentan con la opción de ofrecer capacitaciones, o con la posibilidad de permitir la utilización de herramientas y maquinarias necesarias para alguna especialización, también deberían poder acceder al mismo beneficio fiscal.

Si bien en la actualidad existe un programa de crédito fiscal, lo cierto es que la burocracia del sistema se encuentra sujeta a la aprobación del INET, que debe establecer en forma previa, qué proyectos son los que se llevarán adelante. Esto enlentece el sistema y en un punto desincentiva la participación de los privados. Por otro lado, la falta de publicidad de los beneficios fiscales no permite el conocimiento del empresariado.

Lo mismo sucede respecto de la escasez de opciones para participar del programa y acceder al beneficio fiscal. La normativa no recepta las realidades económicas y no se vincula con la situación de los privados (tamaño, personal, tiempo, entre otros).

V) Creación de nuevas orientaciones en y actualización de los programas curriculares

A lo largo del desarrollo de las escuelas técnicas hubo distintos intentos para modificar la estructura tradicional, o las especializaciones, pero no se logró ya que no hubo interés por parte del Estado nacional. De esta manera, se han mantenido especializaciones que, si bien siguen siendo necesarias, no se han acoplado a las nuevas tecnologías o a las nuevas necesidades de la industria.

Los marcos que estructuran e influyen en las políticas educativas son culturales, sociales y económicos. Por lo tanto, cuando estas dimensiones cambian, es importante tenerlas en cuenta y responder a ellas modulando la oferta educativa en las EST. Este fue el caso en 1993, cuando la ley nacional de educación creó un modelo de escuela secundaria integral. Este cambio estuvo motivado por la necesidad de dotar a los jóvenes de competencias más generales, debido a las cambiantes exigencias del mundo laboral y a la introducción de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información.

Dado que los últimos 15 años el contexto social ha cambiado profundamente, es necesario revisar el alcance de los EST en la educación secundaria. El actual Director del Instituto Nacional de Educación Tecnológico (INET), ha indicado lo siguiente respecto de las las nuevas necesidades globales yde nuestro sistema productivo:

"(...) Los chicos que se están recibiendo son maestro mayor de obra, electromecánicos, químicos y están bien formados. Pero después hay industrias nuevas que requieren automatización, manejo de ciencia de datos, biotecnología y necesitamos formar técnicos para esos sectores. Las empresas que están haciendo vacunas toman a un técnico químico y le tienen que enseñar qué es la biotecnología. Creo que estamos listos para que haya una secundaria técnica con especialidad en biotecnología, ciencia de datos, sustentabilidad, cosas que cuando se creó la ley o se

inventaron las especialidades actuales no estaban (...)".[44]

Dicha declaración tiene relevancia cuando se estima, según un estudio realizado por la universidad de Oxford, que un 47% de las profesiones actuales desaparecerán dentro de veinte años y que el 90% de los trabajos que se puedan mantener en el tiempo necesariamente sufrirán algún tipo de transformación. Esto no debe tomarse como un dato desalentador, sino por el contrario, modificar nuestro plan curricular orientado a las nuevas profesiones.[45]

Otra medida que podría ser de utilidad para implementarse en los secundarios técnicos, es la modalidad de "aprendizaje invertido" o "Flipped class"[46]. En dicho sistema lo que sucede es que se invierte la pedagogía tradicional, y la enseñanza se realiza fuera del aula, reservando el tiempo presencial para un aprendizaje más personalizado. Llevándolo a la realidad, lo que busca dicho sistema es que las actividades prácticas se puedan realizar en los talleres y las cuestiones teóricas puedan realizarse a través de videos o incluso con la virtualidad. De esta forma se facilitaría el proceso de aprendizaje, pudiendo dedicarle mayor cantidad de tiempo presencial a los ejercicios, proyectos, discusiones o incluso fomentando la colaboración entre los propios estudiantes.

Este sistema beneficiaría a las escuelas secundarias técnicas, dado que su plan curricular exige mayor cantidad de tiempo presencial en las aulas. Por medio del sistema de aprendizaje invertido, los alumnos podrían dedicarle mayor énfasis a las prácticas en los talleres, realizando proyectos que requieran su especialización y sin tener que mantener un sistema de doble turno, siendo esto una característica que desalienta la continuidad en estas modalidades. Asimismo, se adapta al contexto económico o familiar, ya que, al requerir doble turno presencial, muchos estudiantes se ven imposibilitados a continuar con la demanda académica y se ven obligados a abandonar.

VI) Marco normativo: Ley de educación técnico profesional

44 https://www.redaccion.com.ar/escuelas-tecnicas-en-argentina-y-los-desafios-pospandemia-diego-golombek/
45 https://www.universia.net/ar/actualidad/empleo/11-profesiones-nuevas-que-apareceran-avances-tecnologicos-1146420.html
46 https://www.cippec.org/innovaciones-educativas/aprendizaje-invertido-flipped-class/

La educación técnico profesional en el nivel medio y superior no universitario del Sistema Educativo Nacional, y la Formación Profesional, se encuentran reguladas por la ley 26.058[47] sancionada en el año 2005. Dicha norma se encuentra conectada con la ley de educación federal[48] (Nº 26.206), que establece la estructura del sistema educativo nacional respetando los criterios federales y articulando la formación tanto general como profesional. Asimismo, determina las obligaciones del Estado nacional, las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y establece sus responsabilidades. Respecto de la ley de educación técnico profesional mencionaremos los artículos que consideramos son de relevancia:

ARTICULO 7º — La Educación Técnico Profesional en el nivel medio y superior no universitario tiene como propósitos específicos: a) Formar técnicos medios y técnicos superiores en áreas ocupacionales específicas, cuya complejidad requiera la disposición de competencias profesionales que se desarrollan a través de procesos sistemáticos y prolongados de formación para generar en las personas capacidades profesionales que son la base de esas competencias.

ARTICULO 8º — La formación profesional tiene como propósitos específicos preparar, actualizar y desarrollar las capacidades de las personas para el trabajo, cualquiera sea su situación educativa inicial, a través de procesos que aseguren la adquisición de conocimientos científico-tecnológicos y el dominio de las competencias básicas, profesionales y sociales requerido por una o varias ocupaciones definidas en un campo ocupacional amplio, con inserción en el ámbito económico-productivo.

ARTICULO 31. — El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, a través del Instituto Nacional de Educación Tecnológica y con participación jurisdiccional, en forma gradual, continua y estable, asegurará niveles adecuados de equipamiento para talleres, laboratorios, entornos virtuales de aprendizaje u otros, de modo que permitan acceder a saberes científico técnicos - tecnológicos actualizados y relevantes y desarrollar las prácticas profesionalizantes o productivas en las instituciones de educación técnico profesional.

ARTICULO 40. — El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

47 http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/109525/norma.htm
48 http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/norma.htm

implementará acciones específicas para garantizar el acceso, permanencia y completamiento de los trayectos formativos en la educación técnico profesional, para los jóvenes en situación de riesgo social o con dificultades de aprendizaje. Dichas acciones incluirán como mínimo los siguientes componentes: i) Materiales o becas específicas para solventar los gastos adicionales de escolaridad para esta población, en lo que respecta a insumos, alimentación y traslados; ii) Sistemas de tutorías y apoyos docentes extraclase para nivelar saberes, preparar exámenes y atender las necesidades pedagógicas particulares de estos jóvenes. Asimismo, se ejecutarán una línea de acción para promover la incorporación de mujeres como alumnas en la educación técnico profesional en sus distintas modalidades, impulsando campañas de comunicación, financiando adecuaciones edilicias y regulando las adaptaciones curriculares correspondientes, y toda otra acción que se considere necesaria para la expansión de las oportunidades educativas de las mujeres en relación con la educación técnico profesional.

ARTICULO 51. — Es responsabilidad indelegable del Estado asegurar el acceso a todos los ciudadanos a una educación técnico profesional de calidad. La inversión en la educación técnico profesional se atenderá con los recursos que determinen los presupuestos Nacional, Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda.

ARTICULO 52. — Créase el Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional que será financiado con un monto anual que no podrá ser inferior al CERO COMA DOS POR CIENTO (0,2%) del total de los Ingresos Corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado para el Sector Público Nacional, que se computarán en forma adicional a los recursos que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología tiene asignados a otros programas de inversión en escuelas. Este Fondo podrá incorporar aportes de personas físicas y jurídicas, así como de otras fuentes de financiamiento de origen nacional o internacional.

VII) Conclusiones

Entendiendo la importancia de las escuelas secundarias técnicas en Argentina y su gran impacto en la sociedad, es necesario dar a conocer cuáles son las problemáticas existentes y de qué manera es posible mejorarlo.

La normativa que regula dicho sistema es una ley sancionada en el año 2005 y si bien es una norma contemporánea, requiere de una actua-

lización orientada a las nuevas especializaciones. Lo cierto es que el plan curricular que posee el sistema se encuentra sujeto a las actividades industriales que nuestro país ha realizado y mantenido a lo largo del tiempo. El inconveniente es que ellas no se han ido actualizando y tanto los avances tecnológicos como las nuevas prácticas utilizadas para la industria han evolucionado en forma exponencial.

Un ejemplo de esta problemática y de la articulación con la industria son las necesidades de las habilidades blandas en la filosofía técnica, tal como menciona en su entrevista Diego Golombek (Director del INET) sobre las problemáticas de las escuelas técnicas. Es justamente a través del diálogo con los sectores privados que se evidenció la necesidad de que los futuros profesionales puedan asumir responsabilidades, construyan el liderazgo, y sepan trabajar en equipo, entre otras habilidades. Resaltando la necesidad de rediseñar los programas de estudios atento a las realidades actuales.

Es por esto que consideramos necesario establecer la obligatoriedad de la actualización del plan curricular de estudio, manteniendo los programas tradicionales, pero renovándose y enfocándose en cada jurisdicción y su contexto industrial. A través de una comunicación directa por parte del Instituto Nacional de Educación Tecnológica y del Ministerio de Educación, logrando mantener las orientaciones de las escuelas técnicas lo más actualizado posible a las nuevas tecnologías y necesidades del sector privado. Permitiendo no solo que los estudiantes puedan desarrollarse profesionalmente, sino también, que el sector privado obtenga personal capacitado con los más altos niveles de rendimiento.

Otro factor que requiere de una actualización está relacionado con la modalidad de enseñanza de las escuelas técnicas. Al ser seis años con un sistema de doble turno, genera que muchos estudiantes abandonen el ciclo educativo, o incluso que directamente lo rechacen por no tener el tiempo necesario. Por lo tanto, es necesario incluir un sistema pedagógico de “aprendizaje invertido”, en dónde la enseñanza se realiza fuera del aula, reservando el tiempo presencial para un aprendizaje más personalizado. Esto lograría optimizar los tiempos de presencialidad, con un sistema híbrido de clases prácticas y otro teórico a distancia, utilizando la virtualidad o videos educativos. Ello permitiría que los estudiantes puedan organizar mejor sus tiempos e incluso utilizar días no hábiles para su capacitación teórica en las distintas especializaciones.

Como hemos visto, la oferta de las escuelas técnicas no alcanza para atender el contexto socioeconómico actual. Es por esto que consideramos oportuno la creación de nuevas escuelas de oficios o centros de aprendizaje, como los mencionados en la República de Francia, permitiendo a los ciudadanos insertarse en la sociedad a través de una actividad que les permita obtener dinero y lograr una estabilidad económica.

El ciclo académico debería durar entre dos y tres años, y estar dirigido a los jóvenes a partir de los 15 años de edad, tanto para aquellos que han continuado la escolaridad, como para los que la hubieran abandonado. La finalidad será establecer programas de estudio acoplado a las nuevas tecnologías y a las nuevas necesidades de la población. Ellas podrían abarcar temáticas como reparación de aires acondicionados, plomería, carpintería, electricista e incluso cuestiones relacionada a la actualidad como programador web, creación de aplicaciones, videojuegos o relacionadas al marketing digital.

De esta manera se lograría mantener en el sistema educativo a este sector de la sociedad, brindándoles herramientas por parte del Estado e incentivando la cultura de trabajo y del progreso. Por otro lado, lograríamos brindar la posibilidad a los recibidos de continuar sus estudios en alguna tecnicatura una vez normalizada su situación económica. Para poder llevar a cabo y mantener dicho sistema es necesario contar con una financiación que permita lograr los objetivos que proponemos. Si bien en la actualidad el marco normativo establece una asignación del 2,0% del total de los ingresos corrientes previstos en el presupuesto anual consolidado para el sector público nacional, es necesario aumentar las fuentes de financiamiento. Y es aquí en dónde se resalta la importancia de los actores privados, las empresas. Si bien hoy existe un incentivo que busca su participación a través del crédito fiscal, aquél no es suficiente, y por otro lado, las trabas burocráticas que presenta lo convierten en inviable.

Es por esto que nuestra propuesta busca incrementar los fondos para las escuelas técnicas a través de políticas de alivio fiscal, y desligando la selección de las empresas del INET. De esta forma, las escuelas técnicas podrán seleccionar aquellas empresas que consideren convenientes para su especialización y vinculadas al contexto productivo de la jurisdicción donde residan. Ello permitirá que pequeñas y medianas empresas que no tengan el tiempo, personal o el lugar para contribuir con el sistema, también realicen aportes que les brinden el mismo beneficio fiscal.

Finalmente es necesario mencionar que recientemente el Presidente de la Nación ha anunciado la construcción de cien escuelas técnicas[49]. Si bien hay que celebrar todo avance en el desarrollo educativo, lo cierto, es que de nada sirve si no se adaptan a las realidades que hemos descripto. Como analizamos anteriormente, no solo consideramos necesario la creación de nuevas escuelas técnicas, sino que también deben implementarse centros de oficios. Ellos, a través de la enseñanza de una profesión, ampliarán las oportunidades de desarrollo para los sectores vulnerables. Por otro lado, la actualización de los programas curriculares incorporando los avances tecnológicos y las necesidades de los sectores productivos, ampliará la oferta laboral, mejorará la calidad de los profesionales, y aumentará la oferta de productos y servicios que produzca cada industria.

VIII) Texto normativo propuesto

La presente modificación de la ley de escuelas técnicas profesionales tiene como objeto establecer nuevos programas de estudios actualizados a los avances tecnológicos y necesidades que requieran los sectores productivos. Asimismo, la creación de centros de aprendizaje que permitan la inclusión laboral y social de aquellos grupos en situaciones económicas desfavorables. Por otro lado, el desarrollo de herramientas que brinden incentivos a la participación de los sectores productivos, en vistas de mejorar el sistema educativo técnico, como también, lograr el acceso e igualdad de oportunidades a todos los sectores sociales. Todo ello, a fin de beneficiar a nuestra sociedad a través de una mayor calidad de los profesionales y por ende de los productos o servicios que cada empresa ofrezca en nuestro país.

El texto normativo propuesto es el siguiente:

ARTÍCULO 1°-. Modifíquese el art 45° de la ley de escuelas técnicas, 26.058, el que queda redactado de la siguiente manera:
Incorpórese como artículo 45 Inc g), Inc h), Inc i) de la ley de escuelas técnicas, 26.058, lo siguiente:

> Artículo 45° Inc g): Actualizar los programas de estudio en base a los avances tecnológicos y científicos del momento. La actualización se realizará en dos (2) momentos del año, una a mitad del ciclo lectivo y otra al finalizar dicho ciclo.

49 https://www.argentina.gob.ar/noticias/fernandez-perczyk-y-katopodis-anunciaron-la-construccion-de-100-escuelas-tecnicas-de

El Instituto Nacional de Educación Tecnológico NET, junto con el Ministerio de Educación, serán los responsables de establecer las directrices generales sobre los nuevos programas educativos, quedando sujetas a las especializaciones de cada jurisdicción.

Artículo 45° Inc h): Cada jurisdicción deberá comunicar, tanto al Ministerio de Educación de la Nación, como al Instituto Nacional de Educación Tecnológico, las nuevas temáticas o modalidades que consideren necesarias implementar respecto a los avances tecnológicos y científicos. Dicha comunicación deberá ser enviada por cada establecimiento educativo al inicio del año lectivo. Ella deberá incluir una participación directa por parte del alumnado a través de encuestas académicas.

Articulo 45°Inc i): Impleméntese el sistema pedagógico de aprendizaje invertido. Entiéndase dicho sistema educativo como una modalidad de enseñanza híbrida. Constituida por dos tipos de clases: prácticas y teóricos a distancia. Utilizando para las segundas la virtualidad o la aplicación de videos educativos en formato digital evitando el exceso de presencialidad y optimizando los tiempos. Las entidades mencionadas en los artículos precedentes deberán realizar un estudio para lograr su correspondiente aplicación en un tiempo prudencial no mayor a un (1) año desde el dictado de la presente.

ARTÍCULO 2°-. Modifíquese el art 17° de la ley de escuelas técnicas, 26.058, el que queda redactado de la siguiente manera:
Incorpórese como artículo 17° Inc a), Inc b) de la ley de escuelas técnicas, 26.058, lo siguiente:

Artículo 17° Inc a): Impleméntese la creación del Centro de Oficios y de actividades profesionales, que consistirá en un centro de capacitación que dictará ciclos educativos de dos (2) a tres (3) años, dependiendo la exigencia de la actividad que se dicte en cada establecimiento. Dichos oficios deberán contar un programa académico que establezca los objetivos mínimos necesarios para adquirir el conocimiento práctico y teórico. Cada jurisdicción podrá incluir actividades profesionales u oficios que se adapten a los requerimientos del territorio, de las industrias locales y de la actualidad tecnológica y científica.

Artículo 17° Inc b): Los centros de oficios y de actividades profesionales deberán ser dictados en las escuelas secundarias técnico - profesional y en aquellos establecimientos públicos - privados que cada jurisdicción local estime corresponder. Ellos deberán contar con las herramientas y los materiales que sean necesarios para su aplicación de la adquisición de los conocimientos mínimos de los distintos oficios a desarrollar.

ARTÍCULO 3°-. Modifíquese el art 45° de la ley de escuelas técnicas, 26.058, el que queda redactado de la siguiente manera:
Incorpórese como artículo 45° Inc g), Inc h), Inc i), Inc j) de la ley de escuelas técnicas, 26.058, lo siguiente:

Artículo 45° Inc g): Impleméntese la creación del programa de financiación llamado “crecer”. El programa estará compuesto por todas aquellas empresas que tengan la intención de formar parte del sistema educativo técnico profesional y/o que deseen contribuir a dicho sistema. Las empresas que formen parte del programa tendrán que empadronarse en el Registro de Entidades Exentas, dentro de la consulta de Certificado de Exención en el Impuesto a las Ganancias, en el portal web oficial de la AFIP. El tope máximo para efectuar las deducciones será de un 5% de la ganancia neta del ejercicio. Dicho tope podrá ser incrementado a pedido del Ministerio de Educación, sujeto a la aprobación del ente recaudador.

Artículo 45° Inc h): Las Pymes y personas físicas autónomas podrán acceder a dicho beneficio si ellas otorgan donaciones al programa. Las donaciones podrán realizarse en dinero o en especie. Estas últimas estarán sujetas a la aceptación de cada institución técnico profesional y de su correspondiente jurisdicción. La valuación de las donaciones en espacie, deberá ser realizada a precios de mercado.

Artículo 45° Inc i): La disposición de espacios para el complemento de talleres de capacitación en el área que cada empresa o Pymes se desarrolle, también será considerado una donación. La cuantificación y valorización deberá ser realizada a precios de mercado, y su determinación estará a cargo del Ministerio de Educación de cada provincia y del Instituto Nacional de Educación Tecnológica.

Artículo 45° Inc j): La administración del Crédito Fiscal quedará a cargo de cada Institución perteneciente Educación Técnico Profe-

sional y de ningún otro ente gubernamental o no gubernamental. Teniendo que rendir los gastos al Ministerio de Educación provincial y al Instituto Nacional de Educación Tecnológica.

Artículo 45° Inc j): El dinero recaudado proveniente de los beneficios anteriormente mencionados serán utilizados y administrados por las instituciones educativas, sin estar sujetas a la distribución y aprobación de las entidades estatales. Las sumas dinerarias serán otorgadas a quienes realizaron los acuerdos individuales con el empresariado aportante. En el caso de la existencia de institutos educativos técnico profesionales, como de centros de oficios que no posean acuerdo alguno, podrán requerir a los entes mencionados un porcentaje del dinero recaudado. Estas sumas no deberán excederse de manera tal que limiten el uso de los fondos a aquellos institutos educativos que obtuvieron los acuerdos. Las escuelas técnicas y los centros de oficio deberán realizar una rendición de cuentas al Instituto Nacional de Educación Tecnológica como al Ministerio de Educación.

5

DERECHOS DEL CONSUMIDOR: UNA MIRADA GENERAL SOBRE SU APLICACIÓN Y LOS PRINCIPIOS QUE LO INTEGRAN

Resumen ejecutivo

En el presente trabajo se analizan los elementos centrales de los derechos de los consumidores y usuarios, y se describen los principales mecanismos para su defensa. Asimismo, se describe la evolución de la normativa en nuestro ordenamiento jurídico interno, y la implicancia ella en las relaciones de consumo cotidianas. Por otro lado, se realizan recomendaciones para la actualización de nuestra normativa en base al desarrollo y la utilización de las nuevas tecnologías por parte de la sociedad. Finalmente se analiza la necesidad de una mayor difusión de los derechos que tutelan a los usuarios y consumidores, a fin de lograr una mayor y mejor protección de aquellos.

I) Introducción

El sistema normativo que actualmente compone la ley de defensa del consumidor se fue conformando en sucesivas etapas. Si bien la jurisprudencia y las distintas reformas que se fueron dictando en diferentes periodos, y resultaron positivas, la ley aún requiere de constantes actualizaciones. Los avances tecnológicos y las nuevas formas de contratar servicios o adquirir productos evolucionan a pasos agigantados, lo que significa que la ausencia de normas actualizadas genera una importante desprotección en los consumidores.

Una de las cuestiones a resaltar respecto de la relación de consumo es el plano de desigualdad existente entre los usuarios y los proveedores de cosas o servicios. Esto se presenta debido a que en dichas relaciones no es posible establecer un marco de negociación entre vendedor y comprador, y a que, por otro lado, el proveedor suele tener mayores recursos económicos que el comprador. Por lo tanto, ante un incumplimiento, puede resultar muy difícil para el consumidor exigir que se cumpla con lo establecido, o que se lo indemnice por dicho incumplimiento. Especialmente,

cuando la mayoría de los contratos de consumo son de adhesión, es decir, son contratos con cláusulas preestablecidas.

De esta manera, el usuario se ve obligado a aceptar los términos sin siquiera agregar o modificar sus contenidos, limitándose a aceptarlos o rechazarlos, ya que, en la mayoría de los casos, si no lo hacen, no podrán adquirir ese producto o servicio determinado. Un ejemplo de es la contratación del servicio internet, que hoy tiene gran importancia, y no presenta ningún tipo de negociación por fuera de los paquetes de servicios ofrecidos por el vendedor.

Otra cuestión relacionada con los derechos de los consumidores, es la legislación que regula las cuestiones comerciales. La ley 25.156 (ley de defensa de la competencia) regula, entre otras cosas, los acuerdos y prácticas prohibidas entre empresas, la posición dominante, concentraciones, fusiones, etc.

Dicha ley, estipula lo siguiente: *Artículo 1º— Están prohibidos y serán sancionados de conformidad con las normas de la presente ley, los actos o conductas, de cualquier forma manifestados, relacionados con la producción e intercambio de bienes o servicios, que tengan por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado o que constituyan abuso de una posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general. (…)*[50].

Al referirse al interés económico general, se entiende que aquél está compuesto por todas aquellas personas que adquieran productos o servicios. De modo que, en el hipotético caso una empresa tuviera una posición dominante y estableciera precios sumamente altos, esto generaría que muchos usuarios se vean damnificados por la falta de competencia y diversidad de precios.

Otro gran ejemplo de ello son los casos de acuerdos de precios, es decir, cuando dos o más empresas del mismo rubro o actividad deciden fijar valores de ciertos productos o condiciones de venta, por fuera de la competencia económica y comercial. Esto genera un impacto directo en los usuarios, que no tienen otra opción que adquirir los productos o servi-

50 http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60016/texact.htm

cios con precios elevados en forma artificial, o en su caso, simplemente no comprarlos y privarse de su utilidad.

Al analizar algunas de las situaciones o sectores en los cuales el consumidor puede verse damnificado, como así también, las distintas normas que buscan protegerlo y la amplitud del campo de aplicación, logramos entender la importancia de legislación y regulación para esta materia.

II) Breve reseña histórica

A lo largo de la historia, los países han tomado distintas medidas tendientes a proteger al consumidor frente a situaciones que vulneren sus derechos. Con anterioridad al dictado de una normativa específica, coexistían legislaciones de distintas naturalezas que indirectamente tenían un impacto en los usuarios.

A nivel internacional, la doctrina considera que Estados Unidos ha sido el primero en asentar las bases de la tutela del consumidor. Esto comenzó a partir de la creación, en 1914, de la Comisión Federal de Comercio (Federal Trade Comission)[51]. Dicha entidad inicialmente tenía como finalidad prevenir métodos de competencia desleal entre empresas, poniéndole fin a los monopolios. Luego de un tiempo, a través de distintas leyes, se fueron otorgando mayores potestades a dicha Comisión. Entre las más importantes, se encuentra la ley de prácticas o actos desleales y engañosos. Actualmente, dicha Comisión es la agencia nacional de protección del consumidor, y tiene como misión principal la protección de los consumidores frente a prácticas engañosas y desleales.

Entre los antecedentes más relevantes en la creación normativa de los derechos del consumidor, también se encuentra el discurso realizado por el entonces presidente John F. Kennedy, ante la Asamblea legislativa. Allí indicó lo siguiente: *Ser consumidor, por definición nos incluye a todos (…) Somos el grupo económico más grande en el mercado, que afecta y es afectado por casi todas las decisiones económicas públicas y privadas… Pero es el único grupo importante cuyos puntos de vista a menudo no son escuchados.*[52]

51 https://www.ftc.gov/es/acerca-de-la-ftc
52 http://www.protectora.org.ar/educacion-al-consumidor/los-consumidores-y-el-derecho-a-su-defensa-2/25239/

La importancia de su discurso toma trascendencia dado que, en ese momento, se consideraba que las empresas y los usuarios se encontraban en igualdad de condiciones. Sin embargo, debido al impulso productivo y, en consecuencia, a un mayor consumo, comenzaron a evidenciarse situaciones más complejas, en la que los usuarios se veían afectados por distintos abusos[53]. Muchos autores, entre ellos el Dr. Carlos Alberto Ghersi, consideran que, con dicho discurso, se dio origen a los siguientes derechos específicos: a la protección y seguridad; a ser informado; de ser escuchado; y el derecho de elección.[54]

Otro suceso de la misma relevancia, es el dictado, en 1973, de la Carta de Protección del Consumidor por medio de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa. En ella se reconocieron derechos fundamentales para los consumidores, tales como:

(…) El derecho a la protección y a la asistencia de los consumidores, que se debe manifestar, según las directivas del Consejo de Europa, en un fácil acceso a la justicia y en una racional administración de la misma. (…).

(…) El derecho a la reparación del daño que soporte el consumidor por la circulación de productos defectuosos, o por la difusión de mensajes engañosos o erróneos. (…).

(…) El derecho de los consumidores a organizarse en asociaciones y a ser representados en diversos organismos, para expresar opiniones sobre decisiones políticas y económicas inherentes a la disciplina del consumo. (…)[55]

La Carta Europea es considerada el primer documento a través del cual se reconocen los derechos de los consumidores, convirtiéndose en un precedente que luego utilizarían distintos ordenamientos jurídicos alrededor del mundo.

Finalmente, en el marco internacional, en 1985, la ONU reconoció los derechos de los consumidores por medio de la resolución 39/248. En ella se dispusieron las "Directrices para la Protección del Consumidor"[56], siendo ellas un conjunto de valioso de principios que establecieron las prin-

53 http://www.protectora.org.ar/educacion-al-consumidor/los-consumidores-y-el-derecho-a-su-defensa-2/25239/

54 GHERSI, Carlos, A. – "La ley de defensa de los derechos del consumidor y la fragmentación jurídica del sistema de reparación de daños", en Mercosur. Perspectivas desde el derecho privado, parte segunda, Buenos Aires, Ed. Universidad, 1996, p. 229.

55 https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/56/tc.pdf

56 https://unctad.org/system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1_es.pdf

cipales características que deberán contener las leyes de protección del consumidor que cada país miembro vaya a sancionar. A su vez, establecen la creación de instituciones encargadas de aplicar la normativa, y de determinar los resarcimientos por los daños que podrían ocasionarse como consecuencia de las relaciones de consumo.

III) Sujetos intervinientes y el concepto de relación de consumo

1.Sujetos

Para lograr hacer un correcto análisis sobre la normativa existente que protege al consumidor, es elemental determinar quiénes son los sujetos intervinientes en una relación de consumo. La ley de defensa del consumidor (24.240) lo establece de la siguiente forma: *(…) Se considera consumidor a la persona física o jurídica que adquiere o utiliza, en forma gratuita u onerosa, bienes o servicios como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social.*[57] *Queda equiparado al consumidor quien, sin ser parte de una relación de consumo como consecuencia o en ocasión de ella, adquiere o utiliza bienes o servicios, en forma gratuita u onerosa, como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social. (…).*

Por lo tanto, se entiende que el "consumidor" puede ser una persona física (individuo) o jurídica (empresas / establecimientos comerciales), que haya adquirido bienes o servicios, sea que incluya o no prestaciones reciprocas. El principal rasgo es que dichos bienes o servicios sean destinados al uso propio, de su familia o de su círculo íntimo.

Luego, hace una descripción de lo que la doctrina define como "consumidor equiparado o "consumidor indirecto" y lo define como todo aquél que, sin haber formado parte de la relación de consumo, indirectamente lo es, ya que obtiene un bien o un servicio de la misma forma que el consumidor directo. Por ejemplo, cuando un individuo adquiere un producto con la finalidad de obsequiarlo. El individuo que lo recibe no es quien realiza la compra, pero finalmente lo obtiene para utilizarlo para sí mismo, con su familia o con círculo íntimo.

57 http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/638/texact.htm#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,su%20grupo%20familiar%20o%20social.

De esta forma, la ley incorpora a este nuevo sujeto dentro de la relación de consumo tutelando sus derechos como consumidor: *(…) Queda equiparado al consumidor quien, sin ser parte de una relación de consumo como consecuencia o en ocasión de ella, adquiere o utiliza bienes o servicios, en forma gratuita u onerosa, como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social. (…).*

Por otro lado, aparece la figura del "proveedor", que se define como todo aquel individuo o establecimiento comercial, sea privado o público que tenga como fin producir, importar, distribuir o comercializar cosas o prestar servicios a consumidores y usuarios. Se excluye a aquellos contratos celebrados entre consumidores en donde se comercialicen "cosas usadas": (…) Es la persona física o jurídica de naturaleza pública o privada, que desarrolla de manera profesional, aun ocasionalmente, actividades de producción, montaje, creación, construcción, transformación, importación, concesión de marca, distribución y comercialización de bienes y servicios, destinados a consumidores o usuarios. Todo proveedor está obligado al cumplimiento de la presente ley. (…).

También se menciona que la ley 24.240 no aplica a aquellos servicios realizados por profesionales liberales. Particularmente aquellas profesiones que requieran de un título universitario o de una matrícula otorgada por una entidad reconocida oficialmente para poder ejercer como tal. La excepción es que esos servicios no estén vinculados con ninguna "publicidad" que ofrezca un servicio en el que se asegure un resultado determinado.

2.Relación de consumo

Respecto a la normativa aplicable a la defensa de los consumidores es necesario desarrollar el concepto de "relación de consumo", el cual es definido como el vínculo jurídico existente entre un consumidor o usuario y un proveedor. Esto es esencial, ya que, de no existir, no se podría aplicar la ley de defensa del consumidor y otras normas protectorias. La inexistencia de una relación de consumo puede darse en aquellos casos donde la cosa adquirida o el servicio contratado no sean utilizados como destinatario final, en beneficio propio, de su grupo familiar o social.

De manera ejemplificativa, esto sucedería en el caso en el que un individuo adquiriera varias cámaras digitales para luego revenderlas a terceros. En el caso de existir algún tipo de vicio en el equipo adquirido, no

se podría encuadrar jurídicamente en una relación de consumo y se convertiría en un incumplimiento meramente contractual.

Otro elemento de importancia en las relaciones de consumo, es que también se les aplican otras normas que regulan las relaciones usuarios y consumidores, como la ley de defensa de la competencia, o la ley de lealtad comercial. Es por ello que, los legisladores, estipularon este tipo de integración normativa.

(…) ARTÍCULO 3º — Relación de consumo. Integración normativa. Preeminencia.

Relación de consumo es el vínculo jurídico entre el proveedor y el consumidor o usuario. Las disposiciones de esta ley se integran con las normas generales y especiales aplicables a las relaciones de consumo, en particular la Ley Nº 25.156 de Defensa de la Competencia y la Ley Nº 22.802 de Lealtad Comercial o las que en el futuro las reemplacen. En caso de duda sobre la interpretación de los principios que establece esta ley prevalecerá la más favorable al consumidor.

Las relaciones de consumo se rigen por el régimen establecido en esta ley y sus reglamentaciones sin perjuicio de que el proveedor, por la actividad que desarrolle, esté alcanzado asimismo por otra normativa específica. (…).

2.1 Principios que tutelan los derechos de los usuarios y consumidores

Los principios que guían la tutela de los derechos de los consumidores y usuarios han ido evolucionando y adaptándose a las distintas realidades. A nivel regional, el MERCOSUR, considerando la importancia de profundizar la armonización de legislaciones en el área de defensa del consumidor, así como la necesidad de impulsar acciones para su protección, estimó pertinente actualizar los principios básicos referidos a la materia.

Por tal motivo, en su Resolución número 36, del Grupo Mercado Común[58], del 15 de julio de 2019, estableció que la tutelar del consumidor, debe regirse por catorce principios, entre los que se destacan los siguientes:

58 http://www.saij.gob.ar/36-internacional-defensa-consumidor-principios-fundamentales-rmr2019000036-2019-07-15/123456789-0abc-de6-3000-09102rserced?q=%28organismo%3ACMC%29%20OR%20%28organismo%3AGMC%29&o=14&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema%5B5%2C1%5D%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%E1tica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n&t=3044

Principio protectorio

Se trata del más relevante ya que de él se nutre el derecho del consumidor, fundamentado en la vulnerabilidad estructural de los consumidores en la “sociedad de consumo”.

El principio mencionado se encuentra regulado en el artículo 42 de la Constitución Nacional, que establece que las autoridades deberán proveer la protección de los derechos de los consumidores y usuarios de bienes o servicios. Su aplicación manifiesta tres reglas fundamentales y rectoras: regla in dubio pro consumidor; regla de la norma más favorable; y regla de la condición más beneficiosa.

La regla in dubio pro consumidor determina que cuando una norma pueda interpretarse en más de un sentido, deberá aplicarse el que sea más favorable al consumidor. Ello se encuentra legislado en el art.1094 del Código Civil y Comercial de la Nación, que establece: *(…) En caso de duda sobre la interpretación de este Código o las leyes especiales, prevalece la más favorable al consumidor (…) y en el art 1095 (…) El contrato se interpreta en el sentido más favorable para el consumidor. Cuando existen dudas sobre los alcances de su obligación, se adopta la que sea menos gravosa (...). A su vez, el artículo 3 de la ley de Defensa del Consumidor (Ley 24.240) establece que (…) en caso de duda sobre la interpretación de los principios que establece esta ley prevalecerá la más favorable al consumidor (…).*

La regla de la norma más favorable determina que en caso de que haya más de una legislación aplicable a un hecho, se debe utilizar aquella más favorable para el consumidor.

La regla de la condición más beneficiosa determina que ninguna modificación o creación de una norma puede disminuir derechos del consumidor. Es decir, ante una situación más beneficiosa anterior, concreta y determinada, se debe respetar aquella. Esta regla encuentra su sustento en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que consagran los principios de progresividad y no regresividad de los derechos humanos económicos, sociales y culturales.

Como vemos, el principio protectorio tiene una gran importancia como eje en el diseño e implementación de políticas públicas, específica-

mente en lo que respecta a los consumidores, que se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

Principio de sustentabilidad

Regulado en el artículo 1094 del Código Civil y Comercial, incorpora en sí dos derechos: el derecho de acceso al consumo, y el derecho al consumo sustentable. El derecho de acceso al consumo se refiere a que todos tenemos derecho a la satisfacción de las necesidades primarias. Por otro lado, el derecho al consumo sustentable implica que la satisfacción de las necesidades de bienes y servicios de las generaciones presentes, no perjudique a las generaciones futuras.

(…) En caso de duda sobre la interpretación de los principios que establece esta ley prevalecerá la más favorable al consumidor (…).

Principio de irrenunciabilidad

Este principio implica que los derechos de los consumidores son irrenunciables y que las normas que los protegen deben ser aplicadas por las autoridades públicas, de oficio o a pedido de parte. Esto encuentra su origen en el artículo 65 de la ley de Defensa al Consumidor, el cual dispone que *(…) La presente ley es de orden público (…). En base a esto, es aplicable el artículo 12 y 13 del Código Civil y Comercial de la Nación, los cuales imponen que (…) las convenciones particulares no pueden dejar sin efecto las leyes en cuya observancia está interesado el orden público (…) y que queda prohibida todo tipo de renuncia general de las leyes que regulan la materia.*

Esta cuestión está intrínsecamente relacionada a aquellas cláusulas abusivas que limitan las responsabilidades de los proveedores, particularmente, cuando establecen en los contratos o en los términos y condiciones distintos tipos de renuncias por parte de los consumidores. Un ejemplo de ello es la fijación de una jurisdicción determinada, yendo en contra de lo establecido en la legislación en materia jurisdiccional.

Principio de reparación integral

Establece que al consumidor se le debe asegurar una reparación integral en caso de daños derivados de las relaciones de consumo.

IV) Marco Normativo

Previo a realizar un análisis normativo, es fundamental describir la evolución del régimen argentino de defensa del consumidor. Tal como se menciona en la introducción, aquél fue evolucionando y conformándose en distintas etapas. El precedente normativo que mayor implicancia tuvo en nuestro territorio, más allá del contexto internacional descripto en la introducción, fue la realización en el año 1985 de las décimas jornadas nacionales de derecho civil[59]. En ellas se discutió la necesidad de incluir dentro del Código Civil, un principio protectorio dirigido a la parte más débil de una relación contractual, pero sin distinción entre acreedor y deudor. Dicho contenido normativo deja entrever lo que sería el inicio de la tutela del consumidor.

En el año 1993, el Congreso de la Nación Argentina sanciona la ley 24.240 de "defensa del consumidor". A partir de ese momento, se asentaron las bases de un sistema normativo que tiene como objeto la protección de quien se encuentra en un mayor plano de desigualdad en la relación de consumo. Dicha legislación estableció un sistema específico normativo quitándolo del campo del derecho común, determinando un criterio que se funda "en el orden público económico social de protección"[60].

Luego, en el año 1994 se reforma la Constitución Nacional, y se consagra lo siguiente en el artículo 42: *(…) Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno.*

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios

59 https://www.jornadasnacionalesderechocivil.org/institucional/ediciones-anteriores

60 http://www.saij.gob.ar/carlos-hernandez-diez-anos-ley-defensa-consumidor-panorama-jurisprudencial-dasf070020/123456789-0abc-defg0200-70fsanirtcod#CT003

públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control. (…).

De esta forma, se le concede jerarquía constitucional al principio protectorio del usuario y consumidor. Asimismo, se establece uno de los derechos más importantes en la relación de consumo, que es el "deber de seguridad". Ello se encuentra relacionado con la obligación en cabeza de todo proveedor de bienes o servicios de garantizar la protección de la salud, seguridad e intereses económicos de los consumidores.

A pesar de este gran desarrollo en el marco normativo, la ley de defensa del consumidor tuvo varios momentos en los que su avance se vio interrumpido. Mayoritariamente a través de distintas decisiones del Poder Ejecutivo que vetaba ciertos articulados de la norma. Un ejemplo de ello fue la inaplicabilidad de la responsabilidad solidaria para todos aquellos sujetos que participen en la cadena de comercialización, es decir, los productores, importadores, distribuidores. Dicha responsabilidad se extendía a la cosa o el servicio adquirido, por el daño que pudiera sufrir el consumidor tanto en su persona como en sus bienes. Ello visualizaba una clara intención por parte del gobierno de turno de limitar los derechos de los consumidores y, de alguna manera, beneficiar al empresariado.

Sin embargo, gran parte de la doctrina entendía que la interpretación de la norma debía tomarse de manera general y positiva. Específicamente, por la inclusión que realizaron los constituyentes de 1994 en la Constitución Nacional, acerca de la protección de los derechos del consumidor.

En dicho proceso cabe resaltar la labor realizada por los distintos juristas que, a través de distintos fallos, fueron estableciendo una amplia variedad de jurisprudencia a favor de los consumidores. Ella generó mayores beneficios para los consumidores, claridad interpretativa de las normas y, por sobre todo, mayor cantidad de herramientas para equilibrar el plano de desigualdad existe entre el consumidor y el empresario.

Otro hecho de suma importancia en la evolución de la tutela de los consumidores, fueron las distintas leyes que modificaron la ley 24.240, actualizando y minimizando el desequilibrio existente. Una de las que mayor relevancia tuvo fue la ley 24.999, que dejó sin efecto la mayoría de los vetos realizado por el Poder Ejecutivo. Respecto a esto último, los autores Car-

los A. Hernández y Sandra A. Frustagli mencionan en su artículo jurídico *"A diez años de la ley de defensa del consumidor. Panorama jurisprudencial" lo siguiente: (…) En gran medida, a ello contribuyó la labor jurisprudencial, que se evidencia en la copiosa nómina de fallos que aplicaron y enriquecieron el contenido de la ley, como se demostrará a lo largo de este trabajo. Asimismo, debemos mencionar la importante tarea que en muchas jurisdicciones han llevado a cabo las autoridades de aplicación de la ley, a través de la recepción de denuncias de los consumidores y la consiguiente imposición de sanciones, como reflejan la gran cantidad de resoluciones dictadas en este sentido, así como también los fallos recaídos en sede judicial confirmando resoluciones administrativas. (…)*[61].

Los autores resaltan en este artículo la labor jurisprudencial, la tarea realizada por las autoridades de aplicación y las sanciones emanadas de entidades administrativas que luego fueron confirmadas en sede judicial.

Por otro parte, es necesario remarcar la complementación de normas que tienen implicancia en materia de consumo. El Código Civil y Comercial de la Nación desarrolla el concepto de contratos de consumo en el art. 1093. Dicha inclusión en el texto normativo fue un cambio trascendental, ya que en el Código Civil de Vélez Sarsfield no se encontraba regulado. Ello generó un dialogo de fuentes entre la ley de defensa al consumidor, el Código Civil y Comercial, y la Constitución Nacional, funcionando esta última como guía de las anteriores. En la definición se establece un piso mínimo de carácter general respecto de los contratos de consumo. Asimismo, se establece que todas las normas que regulen las relaciones de consumo deberán ser aplicadas e interpretadas de acuerdo al principio de protección al consumidor y en el sentido más favorable a este último.

Finalmente, respecto a la normativa aplicable, es de suma importancia mencionar que en el último mes fue presentado un proyecto de ley que propone la sanción de una nueva norma de defensa del consumidor. En el suplemento especial sobre los "comentarios al anteproyecto de ley de defensa del consumidor", diversos juristas resaltan varias cuestiones sobre dicho texto normativo. Entre las más importantes se menciona que la reforma en cuestión, busca regular el marco general, brindando un sistema integral normativo (…) *la concreción de un sistema verdaderamente integral requiere de una reforma legislativa como la que propone nuestro*

61 http://www.saij.gob.ar/carlos-hernandez-diez-anos-ley-defensa-consumidor-panorama-jurisprudencial-dasf070020/123456789-0abc-defg0200-70fsanirtcod#CT003

"Anteproyecto", que regula todo el espectro de marcos generales: derechos, políticas, principios, instituciones (…).

El proyecto de reforma consagra normativas novedosas, entre las que se destacan las siguientes: nuevas perspectivas como la de género o ambiental, principios muchos más amplios, casos de protección especial como la hipervulnerabilidad, sobreendeudamiento o acceso al consumo, acceso a la justicia, principios de precaución, principios antidiscriminatorios, políticas de protección, deberes del Estado, creación del Consejo Nacional de Consumo, portales electrónicos, entre otras.

Dicha reforma viene a completar nuestro sistema normativo y brindar soluciones a distintos vacíos que no han sido resueltos jurisprudencialmente, que o incluso han sido vetados por el Poder Ejecutivo. La importancia de esta reforma queda evidenciada no solo por las modificaciones que persigue, sino porque amplía el campo de protección del consumidor y delimita el accionar de quienes busquen vulnerar sus derechos.

En este sentido, Fulvio Santarelli y Demetrio Chamatropulus destacan la relevancia de la futura reforma en la presentación del suplemento jurídico "comentarios al anteproyecto de ley de defensa del consumidor"[62]: *(…) Creemos que el Anteproyecto tiene muchísimas chances de transformarse en ley, pero, si no fuese el caso, seguirá siendo tremendamente útil y consultado, pues ya se ha transformado en una fuente o punto de partida obligado para cualquier propuesta normativa o estudio que se realice para la protección de los consumidores en el futuro. (…).*

V) Conclusiones

Como hemos indicado, la mayoría de los contratos celebrados entre personas se encuadran en el marco de una relación de consumo. Y al mismo tiempo, tanto la jurisprudencia como las modificaciones que fue sufriendo la normativa, reflejan la necesidad de mejorar y actualizar la regulación y protección de los derechos de los consumidores.

En dicho sentido, es preciso que los proveedores de cosas o servicios, busquen el bienestar de los usuarios y consumidores, no solo porque

62 https://www.thomsonreuters.com.ar/content/dam/openweb/documents/pdf/arg/white-paper/supl_anteproyecto_ldc_7ma.pdf

estos se encuentran en desigualdad de condiciones, sino porque mientras más conformes estén por los bienes o servicios que adquieran, mayor va a ser su consumo, impulsando la economía y el redito económico esperado por parte del empresariado.

En esta línea, es necesario resaltar la importancia de que la sociedad sea informada de que es titular de derechos, y que, como consumidores, pueden reclamar el pleno goce y ejercicio de ellos. Para lo cual, se debe fomentar la concientización ciudadana y la simplificación de los procesos.

A tal efecto, en próximos trabajos de políticas públicas procederemos a investigar y analizar distintas temáticas especificas del ámbito del consumo, entre las que se encuentran: el deber de seguridad; los daños (responsabilidad objetiva); las personas jurídicas como consumidores (límites y alcances); la relación existente entre el medio ambiente y el consumidor; el daño punitivo; el transporte aéreo; y el e-commerce; así como la difusión e implementación de medidas en vistas de generar mayor concientización y participación por parte de la sociedad.

6

HUELLA DE CARBONO: LOS DESAFÍOS EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

Resumen ejecutivo

El presente trabajo analiza el desafío de mitigar el impacto del cambio climático y las consecuencias que podría ocasionar la falta de actuación de los distintos gobiernos. Asimismo, analiza las metas para la reducción de emisión de gases, y las políticas públicas que deben ser llevadas adelante para lograr recabar información y poder medir la huella de carbono.

I) Introducción

El presente trabajo procura abordar la problemática de la huella de carbono en Argentina, analizando las medidas vigentes para mitigar y reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO2) en el ambiente.

Nuestro país tiene una huella de carbono de 5.71 toneladas al año, según el reporte de la dirección de cambio climático de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.[63] Por este motivo, resulta importante medir cuanta emisión de dióxido de carbono se produce en cada industria o en las actividades que realiza cada individuo, ya que ello nos permitirá generar estrategias para mitigar las emisiones y mejorar las condiciones de aquellas zonas, más vulnerables, que se verían directamente afectas por el cambio climático.

De acuerdo con el inventario de gases de efecto invernadero, el 53% de sus emisiones corresponden al sector energético; el 37% está vinculado con agricultura, ganadería y silvicultura y otros usos de la tierra; el 6% a la industria y el 4% corresponden a los residuos urbanos.

63 https://www.lanacion.com.ar/lifestyle/mi-huella-de-carbono-nid1488499/#:~:text=En%20la%20Argentina%2C%20la%20huella,de%20Ambiente%20y%20Desarrollo%20Sustentable.

La importancia de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero radica en evitar que se profundice el cambio climático y sus consecuencias en la sociedad. En este sentido, se deberán generar políticas públicas que permitan tener mayor control sobre las emisiones que se generen a partir de las actividades industriales, agrícolas y las realizadas en el día a día por cada individuo. Asimismo, es necesario promover actividades sustentables, mejorar y actualizar medios de trasporte públicos, reemplazar el uso de energías contaminantes por renovables (solar, eólica, biocombustibles, geotérmicas), disminuir el uso de combustible fósiles, generar espacios de concientización y, entre otras, elaborar planes de adaptación a los cambios climáticos en todo el territorio.

Si hoy no se toman medidas adecuadas, el impacto negativo que tendrá el calentamiento global sobre la sociedad del mañana, será brutal ya que no solo afectará a la cuestión meteorológica, sino que también a la economía y a la situación social.

II) Situación actual en Argentina con respecto a la huella de carbono

Argentina es un país que se encuentra en vías de desarrollo y cuenta con diferentes tipos de climas que le permiten desarrollar una amplia gama de actividades productivas. Pero en los últimos años, nuestro país se ha visto más vulnerable ante el cambio climático ya que ha perdido gran parte de la producción agrícola y ganadera, a consecuencia de las inundaciones, los incendios, y las sequias, entre otros. Estos eventos obligaron a nuestra sociedad a migrar y comenzar de cero en nuevos lugares.

Si bien desde los distintos niveles de gobierno se vienen ejecutando estrategias para abordar esta problemática, aún nos encontramos con varios obstáculos, como por ejemplo, la desinformación, las trabas burocráticas, o las peleas políticas. Uno de los caminos para mitigar esta situación, será que todas las provincias puedan realizar las mediciones de la huella de carbono en los distintos ámbitos, tanto públicos como privados, para así generar un mayor control de las emisiones.

Es esencial para cumplir el objetivo mencionado anteriormente tener como parámetro las disposiciones de los convenios que Argentina ha suscripto. Nuestro país, desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, realiza cada dos años una actualización del inventario de gases de efecto invernadero (GEI), a fin de ser remitido a Naciones Unidas. Toda la

información obtenida por los relevamientos permite observar cuan cerca estamos de las metas propuestas en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que establece que para enfrentar los desafíos del cambio climático es necesaria la implementación de esfuerzos internacionales.

Durante el período 1960-2010 se observó un aumento de la temperatura de alrededor de 0,5ºC, y también se identificaron temperaturas mayores al 1ºC en distintos sectores de la Patagonia. De igual modo, aumentaron los días del año con olas de calor, en particular en zonas próximas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por otra parte, de acuerdo al informe relevado por el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación de 2019, para el periodo de 1960-2010 se observaron mayores precipitaciones en gran parte del territorio argentino, principalmente en zonas semiáridas. Sin embargo, en la Patagonia hubo una variación negativa en cuanto a las precipitaciones. En el caso particular de Cuyo, los caudales de agua de los ríos allí situados presentaron menor cantidad de agua debido a la falta lluvias, por lo que ,si esta situación se mantuviere, se deberá implementar complementariamente, sistemas de riego para toda la producción regional.

En contraposición, en la zona del litoral se viene consolidando una tendencia hacia las altas precipitaciones, convirtiendo ciertas áreas en regiones más vulnerables a las inundaciones. En las zonas del noroeste, se observó que su clima es aún más seco, con inviernos también aún más largos. Por lo que, las lluvias en dicha región son casi nulas. Esto provoca que se vean con mayor dificultad a la hora de encontrar disponibilidad de agua para la población y, principalmente, para el desarrollo de la ganadería. A su vez, estas zonas son más propensas de tener incendios forestales en sus tierras.

Argentina pudo identificar en sus distintas regiones, las vulnerabilidades que existen o podrían existir como consecuencia del cambio climático[64]. Dentro de las afecciones que pueden presentarse dentro de la región noroeste, se encuentra el acceso al agua. Como consecuencia de la falta de agua y su contaminación, surgen migraciones internas que cambian todo el esquema de urbanización. Las olas de calor también producen un impacto directo al desarrollo del turismo acuático, ya que las altas temperaturas propician el crecimiento de algas, dificultado los accesos a

64 https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/segunda_contribucion_nacional_final_ok.pdf

las actividades recreativas. Además, los incrementos de inundaciones en estas zonas ponen en riesgo la infraestructura vial e hidráulica, (puentes, presas, caminos).

Otra de las consecuencias que podría darse producto del cambio climático, son los desprendimientos de glaciares de escombros, es decir, los desmoronamientos de estructuras rocosas que pueden ocasionar daños y alteraciones en los distintos caminos y rutas de la zona.

La región de noreste, se caracteriza por ser una zona propensa a las inundaciones; lo que provoca que la salud de la población se vea afectada ya que hay un alto riesgo en trasmisiones de enfermedades, como por ejemplo, el dengue y la fiebre amarilla. Sumado a esto, también, se ve afectada la movilidad, debido a que este tipo de eventos, limitan los accesos a los caminos, rutas provinciales y nacionales. Por lo que, las inundaciones en estas zonas representan un desafío para los productores de soja, trigo, girasol y arroz. No solo por las fuertes lluvias sino que también por el incremento de plagas agrícolas. Además, los productores ganaderos enfrentan un doble desafío, ya que las extremas sequias provocan la muerte de los animales causando pérdidas irrecuperables.

En la región de Cuyo hay una mayor escasez de agua y esto limita el riego en la producción olivícola, vitivinícola y frutihortícola. Asimismo, dicha escasez no solo impide el desarrollo de actividades económicas, sino que también acelera el proceso de desertificación, que a corto y largo plazo tendrá un impacto negativo para todo el ecosistema, induciendo a daños en la flora y fauna.

En la región patagónica, el cambio climático aceleraría los procesos de deshielo. Esto tendría un impacto negativo en el turismo de la zona ya que se reduciría la temporada de invierno. Estas zonas son susceptibles de mayores cambios extremos de temperatura, fuertes vientos, heladas, nevadas y también el aumento de la temperatura en estas zonas australes. Este tipo de fenómenos causaría la falta de suministro eléctrico, poniendo a las ciudades en aislamiento total. Por otro lado, esta región se vio afectada en los últimos meses por las sequias, que provocaron grandes incendios, con pérdidas enormes de bosques y la eventual evacuación de las ciudades y pueblos cercanos.

En los últimos años, en Argentina se vienen dando acontecimien-

tos climáticos catastróficos. En este sentido el Gobierno nacional viene tomando medidas para mitigar la emisión de gases y así evitar un mayor impacto ambiental. Aunque aún falta mayor compromiso nacional, por lo que el siguiente paso será elaborar planes de contingencias que tengan en cuenta las características de cada provincia, a la hora de enfrentarse con el desafío del cambio climático. Considerando que el calentamiento global no es una problemática de soluciones mágicas, sino más bien de un trabajo que se tiene que realizar día a día, con el compromiso de todos los sectores tanto público como privados. Esta lucha no distingue clases sociales ni sectores.

Es por todo lo expuesto, que se deben tomar medidas al respecto. Cada sector podrá ir implementando y planeando como medir su huella y como reducirla. Si bien las mediciones de carbono son una de las formas de controlar las emisiones, también existen otras políticas públicas que contribuyen a la reducción de gases. Por ejemplo, la preservación de los ecosistemas que juegan un rol importante para la captura de dióxido de carbono en el ambiente, tal como, el caso de los turbales. Estas son una especie única de humedal que tiene como característica el almacenamiento de carbono. Las turberas pueden capturar el carbono del suelo en un 30%, y el dióxido de carbono atmosférico en un 75%. La mayor parte de estas especies se encuentra en la provincia de Tierra de Fuego. En este sentido, la captura de carbono representa una medida importante para la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero.

El gobierno nacional ha publicado como política de mitigación las siguientes propuestas abocadas a cada sector en particular[65]:

- Trasporte: mayor utilización del trasporte público; reemplazo de los combustibles líquidos por el uso de gas natural comprimido; alentar al uso de bicicletas; y mejorar las técnicas de fabricación de automóviles.
- Industria: implementar la utilización de energías limpias; generar políticas de reciclado en este sector; y, entre otras, buscar la mayor eficiencia de los recursos que se utilicen.
- Agropecuario: modificación de los hábitos de labranza; promover la reutilización de los desperdicios de las cosechas; tener un sistema de riego más eficiente conjuntamente con la utilización de fertilizantes no agresivos para el suelo; y complementar

65 https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/mitigacion

todas estas acciones con el uso de nuevas tecnologías.

- Residuos domiciliarios: mejorar las condiciones de los rellenos sanitarios con la utilización para la recolección del gas emitido por la combustión de los residuos urbanos, por medio de tuberías y reconvertido en energía para ser utilizada en otras actividades.
- Energía: generar mayor sensibilidad en la utilización de los artefactos de los hogares; reducir los consumos; fomentar un consumo eficiente de las energías tanto en casas como así también en las empresas e industrias.

III) La importancia de la huella de carbono, cómo medirla y qué medidas son necesarias para la disminución de las emisiones de carbono (CO2)

En los últimos años comenzó a surgir la preocupación por la permanencia en la atmósfera de determinados gases producto de las actividades humanas, entre ellos, los gases de efecto invernadero (GEIs). El efecto invernadero "es un proceso natural por el cual la radiación solar que llega a la tierra es retenida por los gases que se encuentran en la atmosfera."[66] Los gases que podemos encontrar en la atmosfera son: el dióxido de carbono, el metano y el nitroso, todos ellos son producto de las actividades que realiza el hombre, principalmente, de la industria del transporte, los residuos, el uso del suelo, la agricultura, entre otras.

La emisión de gases descontrolada provoca y acelera el calentamiento global, que genera cambios climáticos abruptos, poniendo en peligro la existencia del mundo como actualmente lo conocemos. En este sentido, todas las naciones se han comprometido en planificar metas para la mitigación en la emisión de gases. En este sentido, Argentina ha formado parte de los distintos acuerdos internacionales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) a través de la ley N° 24.295 (1992)[67]. Asimismo, asumió los compromisos de brindar información relevante para el logro de los objetivos de la CMNUCC, en particular, sobre los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero (INGEI) y a poner en práctica programas nacionales que contengan medidas para mitigar el cambio climático y facilitar la adecuada adaptación. A su vez, Argentina ratificó el Protocolo de Kyoto (2005), mediante la ley Nº 25.438 y el acuerdo de Paris (2016), que se ratificó en 2016 a través de la

66 http://nuevasgeneraciones.com.ar/sitio/wp-content/uploads/publicaciones/educacion-ambiental/Kit-formacion-ambiental-ficha-01.pdf

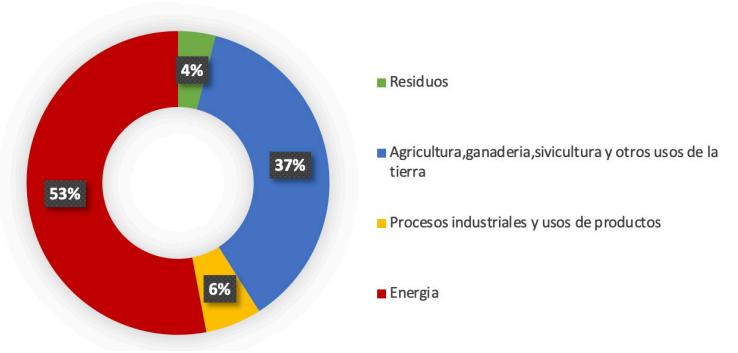
67 http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/699/norma.htm

ley Nº27.270. Este conjunto de normas, son el marco legal que tiene nuestro país para generar sus inventarios y sus contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC).

En 2019 se sancionó la ley 27.520[68], que regula los presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global, creando el gabinete nacional de cambio climático. Este gabinete junto con un asesor externo, se encargan de proponer políticas públicas que minimicen las emisiones de gases de efecto invernadero y planificar la relocalización de sumideros en los sectores estratégicos.

Nuestro país, en cumplimiento con lo elaboración de inventarios nacionales, hizo un relevamiento de a aquellas actividades que emiten mayor huella de carbono en la atmosfera. Aquél se realizó por medio del sistema nacional de inventario GEI, que funciona como un soporte de datos estandarizados, basados en las interacciones interinstitucionales. De acuerdo con el ultimo inventario de gases de efecto invernadero las actividades con más emisiones son: la ganadería 21,6%, el transporte 13,8%, los combustibles industriales 9,2%, los combustibles residenciales 7,4%, la agricultura 5,8%, los residuos sólidos urbanos 2,5%, y las aguas residuales 1,7%.

HUELLA DE CARBONO EN ARGENTINA.

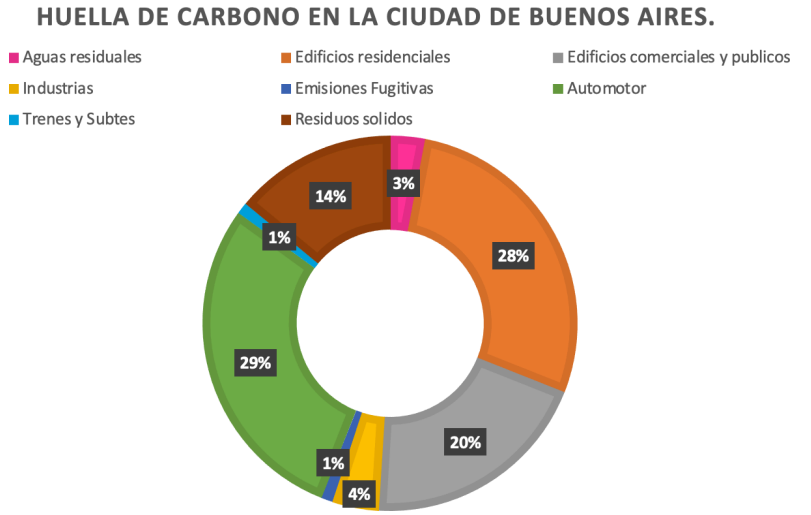


Fuente: Elaboración propia en base Inventario nacional de gases de efecto invernadero y monitoreo de medidas de mitigación.

68 https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27520-333515

En cuanto a políticas de recolección de información sobre la emisión de gases, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires actualmente brinda a los comercios y a las pequeñas industrias una herramienta de medición de la huella de carbono[69], para que estos puedan implementarla en sus establecimientos. Este tipo de políticas, facilita el control de las emisiones de gases de producción y fomenta la toma de conciencia para el desarrollo de actividades sustentables. De esta manera, el sector privado puede generar un informe propio que les permita elaborar nuevos planes de trabajo sustentable.

El gobierno de la Ciudad a diferencia del de la provincia Buenos Aires, tiene muy desarrolladas sus políticas ambientales. A fin de visualizar la situación en cuanto a emisión de carbono observemos el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia en base al informe de gerencia operativa de cambio climático, APrA.

69 https://www.buenosaires.gob.ar/agenciaambiental/desarrollo-sustentable/calculo-de-huella-de-carbono

IV) Legislación vigente sobre cambio climático

Argentina actualmente cuenta con la ley 27.520 de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global. En dicha ley, se creó el gabinete nacional de cambio climático, y se estableció que él debe convocar a un consejo asesor externo, cuya función es la asistir y asesorar en la elaboración de políticas públicas para mejorar las condiciones de los sectores más vulnerables al cambio climático y planificar medidas para disminuir las emisiones de carbono. El consejo asesor estará integrado por: científicos, expertos e investigadores con trayectoria sobre el cambio climático, representantes de organizaciones (ambientales, sindicatos, comunidades indígenas, universidades, entidades académicas y empresariales, entre otros.) y representantes de partidos políticos con representación parlamentaria. Las recomendaciones elaboradas por el consejo asesor son de carácter consultivo y de consideración obligatoria por el gabinete nacional de cambio climático.

Los textos normativos indican lo siguiente:

"Art. 7°- Gabinete Nacional de Cambio Climático. Créase el Gabinete Nacional de Cambio Climático, que será presidido por el Jefe de Gabinete de Ministros, y cuya función será articular entre las distintas áreas de gobierno de la Administración Pública Nacional, la implementación del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, y de todas aquellas políticas públicas relacionadas con la aplicación de las disposiciones establecidas en la presente ley y sus normas complementarias".

"Art. 16.- Elaboración y coordinación del Plan Nacional. El conjunto de estrategias, medidas, políticas, e instrumentos desarrollados para dar cumplimiento al objeto de la presente ley conforman el "Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático", el cual será elaborado por el Poder Ejecutivo a través de los organismos que correspondan. El Gabinete Nacional de Cambio Climático debe coordinar la implementación del Plan, el cual debe actualizarse con una periodicidad no mayor a los cinco (5) años."

Este plan tiene como finalidad la proyección de políticas de adaptación y mitigación al cambio climático, desarrollar métodos para evaluar los impactos y vulnerabilidad de cada sector, focalizar qué herramientas se pueden generar para una adaptación en los sectores socioeconómicos y en los sistemas ambientales en Argentina, y promover la integración de políticas y estrategias para lograr una planificación más eficiente. Considera,

además, necesario incorporar en las agendas de gobierno, el concepto de riesgos climáticos a futuro, el monitoreo y la formulación de políticas ante situaciones de riesgos.

Por otra parte, este plan busca que se hagan reevaluaciones de los diseños de infraestructura vigentes y que recursos e inversiones se necesitar a largo plazo, teniendo siempre en cuenta las nuevas estructuras poblacionales, que pudiesen existir producto de las migraciones internas a causa del cambio climático, esto también se deberá acompañar con la preparación de la administración pública y la sociedad en general ante los posibles cambios climáticos que puedan darse a futuro.

En su art. 24 establece algunos de los lineamientos propuestos para que cada provincia pueda adoptar como política propia. Los principales son los siguientes:

a. Fijar metas mínimas de reducción o eliminación de emisiones.
b. Utilización progresiva de energías renovables y la reducción gradual de emisiones de gases de efecto invernadero, con plazos y metas concretas y escalonadas.
c. Implementar medidas para fomentar la eficiencia y autosuficiencia energética.
d. Promover la generación distribuida de energía eléctrica, asegurando su viabilidad jurídica.
e. Diseñar y promover incentivos fiscales y creciditos a productores y consumidores para la inversión en tecnología, procesos y productos de baja generación de gases de efecto invernadero.
f. Identificar e incorporar prácticas apropiados para mitigar el cambio climático en el sector agro-ganadero.
g. La revisión del marco relativo a las normas básicas de planeamiento urbano, construcción y edificación con el objeto de maximizar la eficiencia y ahorro energético y reducir la emisión de gases de efecto invernadero y de otros contaminantes y la implementación de normas de construcción sustentable.
h. Fomentar la implementación de prácticas, procesos y mejoras tecnológicas que permiten controlar, reducir o prevenir las emisiones de gases de efecto invernadero en las actividades relacionadas con el transporte, la provisión de servicios y la producción de bienes desde su fabricación, distribución y consumo hasta su disposición final
i. Fomentar el uso de indicadores de sostenibilidad.

La importancia de tener este marco normativo vigente, es que permite tener los objetivos definidos, para así poder llevar políticas públicas que acompañen la reducción de la huella de carbono. De esta manera, se logrará una mayor capacidad de respuesta ante cualquier impacto del cambio climático.

Actualmente, en el Congreso de la Nación se encuentra en tratamiento distintos proyectos de ley para la promoción de la medición, reducción y compensación de huella de carbono. Asimismo, con ellos se procura la estandarización de las mediciones de la huella de carbono. Por otro lado, existe otro proyecto que propone el etiquetado de productos, informando cual es la cantidad de dióxido de carbono que se emitió para su producción.

Este conjunto de regulaciones y propuestas permiten tener bases sólidas para afrontar y desarrollar políticas sobre el cambio climático. Aunque, su publicidad y tratamiento se encuentran invisibilizadas, por lo que la sociedad aún no ha podido tomar conciencia y responsabilidad por las actividades cotidianas que uno realiza y que generan un impacto en el ambiente (desde prender la cafetera, tomar el colectivo para ir trabajar, fabricar un juguete o extraer sustancias minerales del suelo).

V) Situación en otros países.

1)Alemania:

En Alemania, durante el 2020 se emitieron 636,876 megatoneladas de CO2, por lo que este país se encuentra entre los diez países más contaminantes en lo que respecta a emisiones de dióxido de carbono, dentro ranking de países por emisiones de CO2 (formado por 184 países, en el que se ordenan los países de menos a más contaminantes).

En 2019 allí se sancionó la ley sobre el cambio climático, que regula acerca de las metas sobre la emisión de gases CO2. De esta manera, Alemania tiene como nueva meta para 2045, la emisión de cero en gases de efecto invernadero, mientras que para 2030 se compromete a garantizar que reducirá a un 55% más de lo que estaba en 1990. En este sentido, adelantará cinco años el compromiso propuesto por Naciones Unidas. Consecuentemente, este país tiene una política que apoya el “european green deal” de la comisión europea, en cuanto a su objetivo de neutralidad cli-

mática hasta 2050.[70]

El gobierno alemán estableció que, para proteger el clima, el sector energético deberá reducir sus emisiones hasta un 62% para el 2030, comparado con 1990. Es por ello, que se deberán consolidar a las energías renovables, verificar la mayor eficiencia posible en la utilización de los recursos y la reducción de los combustibles fósiles.

Otras de sus medidas, en cuanto a las empresas e industrias, es que ellas deberán emplear menos energía e invertir en procesos productivos más eficientes. A fin de lograr todos estos objetivos serán clave las investigaciones en la búsqueda de nuevas posibilidades de ahorro. En este sentido, Alemania es un país que busca combinar el crecimiento económico con la debida protección ambiental, para desarrollar una estrategia de economía sostenible y asi obtener como resultado, por un lado la reducción del impacto ambiental, y por otro, el crecimiento de nuevas áreas y la generación de empleo.

El panorama de Alemania en cuanto a emisiones, es que el 60% de los gases emitidos son producto de los automóviles y alrededor de un 30 % son producto del transporte público. A fin de reducir estos porcentajes se buscará la utilización de vehículos de mayor eficiencia, como por ejemplo, vehículos eléctricos, tanto para particulares, como así también, la reconversión del trasporte público. Hoy el 10% de los gases emitidos en Alemania son producidos en los hogares, por lo tanto, una de las formas para contribuir en la reducción de gases en los hogares es la construcción de casas e edificios capaces de ahorra energía, con la renovación de edificios antiguos y el abandono progresivo de los sistemas de calefacción que utilizan combustibles fósiles.

El 4% de sus emisiones es producido por los comercios y el uso de servicios, mayormente como consecuencia del uso de la calefacción o ambientación. En cuanto al porcentaje que emite sus residuos es sumamente bajo ya que se viene ejecutando políticas de reciclajes bien definidas.

Otra de las practicas que vienen llevando a cabo Alemania es la utilización del hidrogeno verde como energía alternativa. Asimismo, se busca

70 https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/alemania-de-un-vistazo/pionera-en-la-proteccion-del-clima#:~:text=M%C3%A1s%20informaci%C3%B3n%20%E2%80%BA%20%2C%20decidi%C3%B3%20en%20mayo,2030%20en%20comparaci%C3%B3n%20con%201990.

incentivar otro tipo de energías sustentables, como la solar y eólica, y cuestiones más domésticas, como la ampliación de los carriles para bicicletas.

2) Uruguay

Uruguay es un país que viene realizando grandes esfuerzos para aplicar medidas que logren la reducción de emisiones de gases, tal como lo establecen las metas para el año 2050. Actualmente este país cuenta con un marco legal, dado por la ley 17.283, que regula los presupuestos mínimos sobre la protección ambiental[71], y dentro de sus estructuras de gestión se ha creado un sistema nacional de respuesta al cambio climático y variabilidad, que tiene como finalidad coordinar y planificar las acciones públicas y privadas para la prevención de los riesgos, la mitigación y la adaptación al cambio climático.

En el 2017 se aprobó la política nacional de cambio climático, por medio del decreto 310/017.[72] Esta política, que viene a ser más un plan de gestión, tiene como propósito contribuir con el desarrollo sostenible del país desde una perspectiva global con mayor capacidad de adaptación al cambio y a la variabilidad climática, promoviendo una economía de bajas emisiones de carbono, a partir de procesos productivos y servicios sostenibles. Actualmente se viene desarrollando un plan ambiental nacional, que fue aprobado por gabinete nacional ambiental y posteriormente refrendado mediante el decreto de presidencia Nº222/019, del 5 de agosto de 2019.[73] Dentro de este plan se encuentran focalizadas las áreas problemáticas, en cuanto a calidad del aire. Si bien Uruguay cuenta con buena calidad de aire, hay zonas como la del área metropolitana, Nueva Palmira (colonia) y Branco (Cerro Largo) que requieren medidas particulares para mejorar dicho punto. Por lo que su principal área de contaminación se da por el desarrollo de las agroindustrias locales y camineras.

El plan nacional ambiental[74] tiene puntos importantes para trabajar en políticas. Entre las más relevantes, se encuentran las siguientes:

a. Disponibilidad de información sobre la calidad de aire obtenida por las industrias y otras actividades que realizan monitoreo.
b. Fortalecimiento en la coordinación entre el nivel nacional y departamental para la contaminación atmosférica.

71 https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17283-2000
72 https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/310-2017
73 https://www.impo.com.uy/bases/decretos/222-2019
74 Plan_Nacional_Ambiental_para_el_Desarrollo_Sostenible_.pdf

c. Revelar poblaciones vulnerables a situaciones de riesgo por contaminación ambiental por emisión de gases o material producto de partículas (hollín de diésel, polvo de vías, el polvo de la agricultura y las partículas resultantes de procesos productivos).
d. Identificar acciones para mitigar las emisiones generadas por el transporte.
e. Fortalecer el control de las emisiones agroindustriales e industrias extractivas y evaluar medidas para atender problemáticas asociadas a las actividades de ladrilleros.

Este país es responsable del 0,04% de las emisiones globales que contribuyen al efecto invernadero. De dicho porcentaje, se desprende que el 75 % corresponde al sector de la agricultura, silvicultura y a otras actividades vinculadas a la explotación del suelo. La principal actividad de dicho país que produce gas metano es el sector agropecuario, siendo responsable de un 93% de la contaminación, en segundo se ubican los residuos urbanos con un 6 % y finalmente las energías no renovables que emiten únicamente el 1%.[75]

VI) Conclusiones

Resumiendo, la huella de carbono es una problemática que viene afectando y preocupando a todas las naciones. En este sentido, se vienen realizando importantes esfuerzos por reducir las emisiones de gases de efecto invernadero para así evitar el calentamiento global. Si bien aquél se da de manera silenciosa, comienza a dejar vestigios de su afección en el planeta, debido a que los eventos climáticos “repentinos” o “inexplicables” comienzan a ser más recurrentes.

Con el marco legal vigente, la problemática de la huella de carbono puede ser abordada de distintas maneras. Una de ellas es la adaptación al cambio climático, y la otra es la mitigación de la emisión de gases. Para llevar a cabo la adaptación, en principio, se deberán tener en cuenta las características que cada provincia o región posea.

Otro de los focos será trabajar con las consecuencias que podrían producir los cambios climáticos en determinadas zonas, principalmente en

75 https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/inventarios-nacionales-gases-efecto-invernadero-ingei

aquellas que se encuentren en condiciones más vulnerables. El calentamiento global, producto de la emisión de gases de las actividades humanas, no solo afecta a la población (olas de calor, inundaciones, sequias, incendios, heladas extremas, derretimiento de glaciares), sino que también genera un impacto negativo en nuestra economía y en nuestro ecosistema. Tal como se desarrolló anteriormente, ya se encuentran identificadas las vulnerabilidades de cada región, por lo que cada gobierno deberá tenerlas en cuenta a la hora de implementar políticas que mejoren las condiciones en la que actualmente se encuentran.

En comparación con Alemania, que es un país cuya problemática de emisión de carbono está más ligada al uso los automóviles, Argentina tiene mayor emisión de gases por la producción de energía, es decir, en la refinación del petróleo, la fabricación de otros combustibles, y la producción de electricidad, entre otras. Es por ello que Alemania se avocó a las políticas de reconversión de los automóviles a modelos eléctricos y a la utilización de hidrogeno verde como nueva energía.

En cuanto a Uruguay, se comparten muchas similitudes en cuanto a las políticas que se vienen llevando a cabo, ya que ambas llevan adelante un plan de mitigación y adaptación al cambio climático, y tienen un mismo esquema en cuanto a la producción.

Finalmente, se puede decir que Argentina tiene un largo camino por recorrer para paliar esta problemática. Si bien el grado de emisiones totales, no es alto comparado con otros países, el calentamiento global afecta aún más a aquellos países que se encuentren más vulnerables, y allí es a dónde resta mucho para hacer.

Para afianzar una política real de adaptación y mitigación se deberán poner en marcha en el Congreso Nacional las iniciativas legislativas pendientes de tratamiento, que buscan un impulso para que todas las provincias comiencen a implementar la medición de la huella de carbono que produce cada sector.

7

CÁMARAS CORPORALES DE VIDEOVIGILANCIA: UNA HERRAMIENTA DE SEGURIDAD Y DE TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL

Resumen ejecutivo

La inseguridad es una de las principales preocupaciones que tienen la mayoría de los argentinos y es un reclamo constante de la sociedad hacia los gobernantes. Si bien ocupa gran parte de la agenda política es una problemática que se incrementa año tras año. En este contexto, los efectivos policiales muchas veces se ven limitados en su accionar por miedo a represalias fundadas en denuncias falsas o irrisorias. Asimismo, la complicidad que a veces se presenta entre las fuerzas de seguridad y los delincuentes, genera desconfianza en la ciudadanía. Por estos motivos, resulta conveniente la implementación de nuevas tecnologías, que brinden mayor seguridad y transparencia al accionar policial.

I) Introducción

La inseguridad social es un término que refiere a los delitos, crímenes o violencia que impactan en la sociedad. Ella se encuentra vinculada con la posibilidad de ser víctima de un delito y, en la actualidad, es un problema prioritario para la mayoría de los países.

El analista político Álvaro Calix[76] explica que, a partir de la guerra fría, América Latina se transformó en una de las zonas con mayores índices de violencia y criminalidad. En este sentido, indica que, en los años 80`, la tasa de criminalidad se duplicó, en los 90 se triplicó y en la actualidad, supera de tres a cinco veces el promedio mundial.

Nuestro país no es una excepción al problema. Si bien varios exper-

76 . Calix, Álvaro. (2007) "El problema de la inseguridad y el castigo desde una visión alternativa". En: https://nuso.org/articulo/el-problema-de-la-inseguridad-y-el-castigo-desde-una-vision-alternativa/

tos en seguridad consideran que todavía se encuentra dentro de marcos tolerables, recientemente la revista Forbes publicó un estudio realizado por la World Population Review, que ubica a Argentina en el puesto número 20 entre las naciones con mayor índice de delincuencia en el mundo (con una tasa de delincuencia de 62,26 puntos[77]).

El problema se ve agravado por la corrupción y por el abuso de poder por parte de las fuerzas de seguridad. Lamentablemente existen muchísimos casos en los que efectivos policiales han abusado de su autoridad o, incluso, realizado actos de corrupción. Muchos de estos casos, conocidos bajo el nombre de "gatillo fácil", han cobrado notoriedad debido a que el proceder incorrecto o excesivo por parte de las fuerzas de seguridad, ha generado víctimas mortales.

Si la institución estatal a cargo de repeler los delitos es parte del problema, sin dudas se torna muy complejo erradicar la inseguridad.

Complementariamente a lo indicado, se presentan determinadas situaciones en donde los efectivos de las fuerzas de seguridad limitan su accionar debido al temor de recibir denuncias falsas por parte de la ciudadanía, o incluso, de los mismos delincuentes y/o sus familiares.

En este tipo de supuestos, aunque el efectivo haya obrado correctamente, la falta de evidencia puede ser perjudicial y dar lugar al retiro del funcionario de la fuerza, o incluso, a su apresamiento. Esto genera que los policías, en ocasiones, decidan no intervenir en situaciones apremiantes y/o en aquellos casos donde la falta de testigos o de evidencia pueda ser contraproducente.

Es por ello que el presente trabajo propone la inclusión de las cámaras de videovigilancia conocidas como "bodycam" o "cámaras corporales", como parte del equipamiento de los efectivos policiales.

Dicha tecnología no es la solución al problema de la inseguridad, pero sí una gran herramienta capaz de aportar mayor transparencia institucional, seguridad para el uniformado y pruebas fehacientes sobre delitos cometidos.

77 Forbes Digital. (2021) "La Argentina ya está entre los veinte países con mayor tasa de delincuencia del mundo". En: https://www.forbesargentina.com/rankings/la-argentina-ya-esta-veinte-paises-mayor-tasa-delincuencia-mundo-n7875#:~:text=Dicha%20tasa%20se%20calcula%20como,de%20delincuencia%20en%20el%20mundo.

1.Descripción del sistema de seguridad

Previo a realizar un análisis más profundo acerca de este tipo de tecnología, es necesario mencionar el concepto de sistema de video vigilancia aplicado a la seguridad.

Los sistemas de videovigilancia están compuestos por un conjunto de cámaras de video interconectadas, que suelen estar ubicadas en distintos lugares o ambientes considerados potencialmente vulnerables. Al mismo tiempo, se interconectan a monitores de video o televisores que reproducen en tiempo real las imágenes captadas.

Esto ocurre en un lugar denominado “sala de control”, donde el personal capacitado puede controlar la dirección, inclinación y enfoque de los dispositivos, de manera remota. Dicha interconexión se la denomina: “closed circuit tv” (CCTV) o “circuito cerrado de televisión”.

Esta tecnología es utilizada para identificar a cualquier persona que realice una actividad que ponga en riesgo la integridad de un individuo y/o un lugar y, enseguida, dar aviso a las fuerzas de seguridad para repeler la amenaza. Dado los beneficios que conlleva, se ha implementado en espacios públicos y en cualquier tipo de establecimientos, contribuyendo a la seguridad en distintas partes del mundo.

A la par del avance de la tecnología, este tipo de vigilancia se encuentra en constante evolución e innovando funciones y utilidades, entre ellas, las bodycam o cámaras corporales. Este tipo de sistema de videovigilancia está compuesto por cámaras digitales con fines profesionales que incluyen funciones tecnológicas sofisticadas como: calidad de video Full Hd, visión nocturna, capacidad de almacenamiento, GPS y transmisión en vivo.

2. Ventajas de la implementación de las “bodycam”.

Esta tecnología es utilizada en muchas partes del mundo por empresas de seguridad privada, cuerpo de bomberos, trabajadores de la salud y, principalmente, por cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado o privadas. Su finalidad es obtener grabaciones fílmicas que resulten útiles como evidencia para esclarecer hechos por parte de la justicia o la misma institución.

Entre las ventajas del uso de cámaras de montaje cabe destacar

que proporcionan una imagen clara de los hechos en tiempo real. Esto reduce la incertidumbre al posibilitar que las autoridades puedan observar los acontecimientos tal como sucedieron.

Otro de los beneficios es la mejora en la conducta de los oficiales y la reducción de la agresividad en las personas involucradas en el conflicto, ya que al saber que están siendo monitoreados y que la filmación podrá ser usada como prueba en su contra, mantienen mayor control sobre su conducta. A su vez, el material fílmico que aportan las bodycam ayuda a evaluar el comportamiento de los policías en forma concreta para mejorar sus reacciones ante situaciones adversas y así, optimizar su calidad institucional. Esto sin entorpecer su trabajo, gracias al tamaño compacto de las cámaras diseñadas para el uso con el uniforme de trabajo, que incluye chaleco y armamento.

Su empleo no solo se asocia con una reducción de la cantidad de quejas por la comunidad sobre abusos de poder. Además, constituye un elemento de suma importancia para la justicia, al aportar pruebas fehacientes que son de utilidad a la hora de dictaminar sobre un delito concreto. En este sentido, el uso de las grabaciones como evidencia, también garantiza mayor rapidez en los procesos judiciales junto con una mayor tasa de arrestos.

Si bien estos dispositivos aportan muchas ventajas, también existen algunas desventajas en su implementación. Si bien las imágenes de video permiten un acercamiento a una escena determinada, que de otra forma sería imposible de visualizar, también es importante reconocer que no demuestran el verdadero contexto de la acción, ni la incertidumbre del policía y quizás, ofrecen un menor campo de visión (por ejemplo, si no poseen visión nocturna).

Por otra parte, las personas captadas en el video pueden sentirse vulneradas por el grado de exposición y negarse a testificar como testigos en los hechos.

Es un hecho comprobable que las cámaras de video son utilizadas en varias ciudades con gran densidad poblacional como herramientas de seguridad y que las ventajas obtenidas mitigan ampliamente las consecuencias negativas ya señaladas.

3. Experiencias internacionales y locales de implementación de las cámaras corporales

A continuación, se analizan las experiencias de aquellos países o ciudades que han implementado este tipo de tecnología.

Dentro de los países que componen la región sudamericana, la ciudad de Medellín, en Colombia, ha implementado el uso de cámaras corporales. Habiendo transcurrido más de un año desde su implementación, se utilizan un total de 1.644 cámaras corporales, lo que representa una inversión superior a los US$4.700.000[78]. Las autoridades locales destacan, entre sus ventajas, que su uso permite mejorar el desempeño de los policías, gracias a la obtención de pruebas que agilizan los procesos judiciales.

De esta manera, la ciudad colombiana que enfrenta una lucha de largos años contra la delincuencia organizada se ha unido a muchas otras localidades del mundo en el empleo de bodycam, como Tijuana y Culiacán en México, y Lima en Perú. En esta última, el año pasado fueron puestas en operación 135 “cámaras testigo”, entre igual número de efectivos que integran la policía comunitaria.

En 2016, dichas cámaras ya eran utilizadas en más de 1000 departamentos de Policía de Estados Unidos. A su vez, el Departamento de Policía del Distrito de New York (NYPD) realizó una prueba piloto sobre su implementación del cual resultó que, cuando se aplican correctamente, contribuyen a reforzar la acción policial, porque promueven la responsabilidad y la transparencia en las actuaciones de los agentes. Al mismo tiempo, permiten conservar las pruebas y documentan los encuentros con los ciudadanos.

En esta misma línea, el jefe del Departamento de Policía de Dalton (Georgia, EE.UU) subraya el valor probatorio de la información que captan, por sobre cualquier desventaja que puedan ofrecer.[79]

En el Reino Unido, se ha comprobado que en los turnos en los que los agentes policiales portaron cámaras corporales, se redujo la frecuencia

78 LA Network - Equipo editorial. (2018) “¿ESTÁN PREPARADAS LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS PARA USAR CÁMARAS CORPORALES DE SEGURIDAD? En: https://la.network/estan-preparadas-las-ciudades-latinoamericanas-para-usar-camaras-corporales-de-seguridad/

79 Bureau of Justice Assistance - U.S. Department of Justice. (2015) “Implementing a Body-Worn Camera Program: Recommendations and Lessons Learned”. En:https://bja.ojp.gov/sites/g/files/xyckuh186/files/media/document/BWC_FAQs.pdf

de utilización de la fuerza pública. Por el contrario, en los turnos de control donde carecían de ellas, aquella aumentó.

Por otro lado, es importante mencionar que en Argentina hay provincias como Río Negro y San Juan, que comenzaron a implementar en forma gradual el uso de cámaras corporales en los efectivos policiales.

Otro dato de no menor y de relevancia es que en el año 2016, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires implementó el uso de cámaras corporales en los cascos de los agentes de tránsito. Esto les permitió grabar en formato video lo observado a su paso y luego, analizar dichas grabaciones en el Centro de Procesamiento de Infracciones, para labrar, en los casos que corresponda, las actas de infracciones sustanciándolas con las grabaciones obtenidas.

Cabe agregar que, el año pasado, la Ministra de Seguridad de la Nación, Sabrina Frederik, encabezó la entrega de 400 cámaras de video corporales para las fuerzas federales de seguridad. El equipamiento fue incorporado junto con el software que permite la visualización en tiempo real de las imágenes del accionar de las fuerzas y, de ese modo, recolectar en el momento evidencia inalterable. En la entrega del equipamiento, la Ministra indicó: *la utilidad que tienen estas cámaras para controlar, supervisar y fiscalizar la tarea del personal en situaciones críticas de mucho riesgo, como allanamientos y otros procedimientos, que nos permiten, tanto a las autoridades de cada fuerza, como a las autoridades del Ministerio, tener una visión mucho más clara de estas situaciones. Estas cámaras también tienen la función fundamental de retroalimentar la capacitación y el reentrenamiento (a través de la visualización de las imágenes, que muestran las acciones de los agentes)*[80].

Los resultados a nivel internacional, han permitido verificar el efecto disuasivo y la reducción en la violencia hacia el efectivo policial, así como su valor en la generación de evidencia en caso de denuncias por abuso de poder o malos tratos.

4. Normativa aplicable a la videovigilancia

La implementación de este tipo de tecnología no se encuentra

80 Sitio Oficial del gobierno. (2021) "Frederic entregó 400 cámaras de video de montaje corporal para las Fuerzas Federales". En: https://www.argentina.gob.ar/noticias/frederic-entrego-400-camaras-de-video-de-montaje-corporal-para-las-fuerzas-federales.

regulada en una ley macro, ya que puede ser ordenada por los órganos ejecutivos correspondientes sin necesidad de una ley sancionada por el Poder Legislativo. Sin embargo, la videovigilancia implica la grabación de individuos en la vía pública sin su consentimiento; y ello podría significar una violación al derecho de la intimidad de las personas, como así también, si las grabaciones obtenidas no son utilizadas con los fines exclusivos de vigilancia y de control.

Por otro lado, también, es muy relevante asegurar la inviolabilidad de toda la información obtenida en los centros de monitoreo, dado que esto implicaría una violación de la ley de protección de datos personales (25.326).

Por los motivos mencionados, el Ministerio de Seguridad dictó la resolución 283/2012, que regula el tratamiento que se deberá llevar a cabo con las grabaciones obtenidas por cámaras de vigilancia. Ella indica que:

"…3. UTILIZACION Y TRATAMIENTO DE IMAGENES. FINALIDAD. La utilización y posterior tratamiento de imágenes que se obtengan, tendrán como finalidad exclusiva contribuir a la prevención y conjuración de ilícitos, brindando un aporte probatorio relevante para la investigación judicial, apreciando el derecho humano a la seguridad como valor esencial propio de un Estado de Derecho y una sociedad democrática para la protección de derechos, libertades y garantías de las personas.

…12. FUNCIONES EN CENTROS DE MONITOREO. PRINCIPIOS APLICABLES. Los funcionarios y agentes públicos destinados a tareas de seguimiento, monitoreo y coordinación de videocámaras deberán respetar principios de confidencialidad, ética profesional y legalidad en el tratamiento de las imágenes receptadas, en el marco del amparo integral del derecho de privacidad de las personas (art. 19 de la Constitución Nacional). A tales fines, suscribirán una declaración jurada de compromiso de confidencialidad.

…13. CAPACITACION Y ESPECIALIZACION DE PERSONAL. El personal asignado a tareas de seguimiento, monitoreo y coordinación de videocámaras, contará con la capacitación e idoneidad técnica y legal acorde a las responsabilidades propias de las funciones a desarrollar. El Ministerio de Seguridad podrá instrumentar cursos y actividades académicas a los fines de su especialización en la temática...)[81]

81 Ministerio de Seguridad. (2012) "PROTOCOLO GENERAL DE FUNCIONAMIENTO DE VIDEOCAMARAS EN

Sumado a esta resolución es importante resaltar que, en el artículo 23 inc. 2 de la ley 25.326[82], se menciona el tratamiento de datos personales con fines de defensa nacional y de seguridad pública. Allí se estipula el tratamiento de datos personales con los fines mencionados, pero asegurando que todos los datos obtenidos por los organismos policiales o de inteligencia quedan limitados al estricto cumplimiento de las misiones legalmente asignadas a aquellos o para la represión de delitos. De esta forma, se hace hincapié en que los archivos de las grabaciones deberán ser específicos y establecidos al efecto, debiendo ser clasificados por categorías en función de su grado de fiabilidad. Asimismo, se establece que los datos personales registrados con fines policiales se cancelarán cuando no sean necesarios para las averiguaciones que pudieron haber motivado su almacenamiento.

En suma, este marco normativo nos permite asegurar que no existirá una violación del derecho a la intimidad de las personas, ni una vulneración de la ley de protección de datos personales.

5. Establecimiento de un protocolo para el uso de las bodycam

Si bien se ha mencionado que para el uso de este tipo de tecnologías no resulta necesaria la sanción de una ley macro, es imprescindible que las autoridades correspondientes establezcan un protocolo que explique cómo llevar adelante su utilización. Es por ello que, a modo de orientación, se detallan algunas de las recomendaciones y directrices indicadas por el PERF (Police Executive Research Forum), en el marco del programa de cámaras corporales.

Entre las cuestiones más importantes, se destacan:

4.2 QUIÉN DEBE USAR/FORMAR

En un análisis sucinto, se concluye que todos los equipos aplicados en el servicio operativo y en contacto con el público, deberían llevar la cámara corporal. Si no está disponible para toda la guarnición, al menos un agente de policía debería utilizarlo.

Antes de adoptar las cámaras, todos los agentes de policía deberían recibir una formación específica. Los programas de formación deben garantizar que la activación de las cámaras se

ESPACIOS PUBLICOS" En: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-283-2012-196509

82 Infoleg. (2000) "PROTECCION DE LOS DATOS PERSONALES". En: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64790/norma.htm

convierta en algo natural, fácil y habitual. Además, los agentes de policía deben estar preparados para manejar las cámaras de forma segura y adecuada antes de utilizarlas sobre el terreno. Además, es necesario instruir sobre las acciones a realizar para descargar y marcar los datos registrados.

4.3 ALMACENAMIENTO DE GRABACIONES

Con respecto a esta cuestión, las normas internas establecerán las formas de almacenamiento y el tiempo que debe permanecer cada grabación en las bases de datos de la Corporación.

El PERF sugiere que los datos de la cámara sean descargados por el agente que la ha utilizado al final de cada turno de trabajo. Principalmente porque muchos sistemas de cámaras recargan y borran los datos antiguos durante el proceso de descarga, por lo que esta política ayuda a garantizar que las cámaras se mantengan adecuadamente y estén listas para el siguiente uso. En los casos en los que se utilice la fuerza, las cámaras deben ser incautadas inmediatamente por el comandante de la policía.

También aconseja que los agentes de policía clasifiquen y etiqueten adecuadamente los vídeos cuando los descarguen.

[…] En otras situaciones, ante la duda entre grabar o no grabar, el policía debe ser plenamente consciente de que debe empezar a grabar. La orientación es que al iniciar la grabación, siempre que sea seguro, plausible y posible, el agente de policía debe informar a las partes de que el suceso está siendo grabado. […]

4.5 QUIÉN PUEDE ACCEDER A LAS GRABACIONES/DIVULGACIÓN

Según el PERF, todas las grabaciones de vídeo deben considerarse propiedad de la institución policial y estar sujetas a las leyes y reglamentos inherentes.

La Corporación debe contar con protocolos claros y coherentes para la divulgación al público de los datos registrados externamente. La normativa debe establecer quién es la autoridad que puede efectuar la divulgación de datos y cómo se gestionará el proceso de respuesta a las solicitudes públicas de datos.

Las normas también deben prever qué tipos de grabaciones deben ser clasificadas con cierto grado de secreto.

El PERF también recomienda prohibir explícitamente al público

> *interno el acceso a los datos registrados para uso personal y el envío de datos a sitios web y redes sociales. Para ello, la Corporación debe tomar todas las precauciones posibles para garantizar que las grabaciones de las cámaras no se utilicen, no se acceda a ellas ni se divulguen con fines no autorizados, así como aplicar un castigo a quienes contravengan dicha disposición (MILLER; TOLIVER; PERF, 2014, p. 46).*[83]

Son varios los motivos por los cuales se considera necesario un protocolo de utilización para las cámaras corporales. Uno de ellos es que las grabaciones, tal como lo mencionamos anteriormente, son un material sensible, puesto que reproducen o captan imágenes de terceros sin su autorización. De ser manipulado en forma errónea o negligente, el tratamiento de la información implicaría la violación de derechos fundamentales de los ciudadanos (derecho a la privacidad, intimidad, imagen, entre otros).

Por otro lado, su implementación requiere de una capacitación de quienes vayan a utilizar las cámaras, a fin de evitar que el dispositivo de grabación, erróneamente manipulado, omita grabar y se pierda información determinante para un proceso de investigación judicial o administrativo.

En síntesis, de estipularse un protocolo para su empleo, se lograría optimizar la tecnología ofrecida por las bodycam. Asimismo, se evitarían situaciones que pudieran perjudicar la finalidad primordial que se quiere alcanzar con estos dispositivos: la transparencia institucional y la seguridad de toda la población.

II) Conclusiones

La inseguridad es un problema que afronta nuestra sociedad y que las autoridades no han podido controlar con eficacia. Por otro lado, en muchas ocasiones las instituciones encargadas de controlar la delincuencia y brindar la seguridad, se han visto involucradas en situaciones de abusos, generando así mayor desconfianza en la sociedad.

Si bien la implementación de una cámara corporal de vigilancia no erradicará por completo la inseguridad, es una herramienta creada para

83 João Carlos Bonato Junior, Recima 2021. (2022) "USO DE BODYCAM POR LA POLICÍA MILITAR DE PARANÁ: UN ANÁLISIS INCIPIENTE DEL TEMA". En: https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/1009/840

auxiliar a las fuerzas de seguridad que resulta de suma utilidad para la lucha contra el crimen y la transparencia institucional. Ello contribuirá a recuperar la confianza de la ciudadanía en las fuerzas de seguridad y a mejorar la interacción de los efectivos policiales con los habitantes.

Asimismo, las filmaciones permitirán que las academias policiales analicen las acciones realizadas por los policías al momento de actuar frente a situaciones apremiantes y, por consiguiente, mejorar los protocolos de instrucción.

Por otro lado, y no menos importante, las grabaciones obtenidas aportan herramientas al Poder Judicial en los procesos de enjuiciamiento a los criminales, como así también, en toda investigación que tenga como fin dilucidar casos dudosos en los que estén implicados efectivos policiales

Finalmente, es menester señalar que, para poner en funcionamiento este tipo de políticas en materia de seguridad, será necesario la determinación de un presupuesto a nivel nacional y establecer una implementación gradual, que se ajuste al contexto económico de cada localidad.

Siendo las bodycam una herramienta de seguridad confiable para la ciudadanía, es necesario asegurar el funcionamiento de este tipo de tecnología en las fuerzas de seguridad para obtener mejores resultados en la lucha contra la inseguridad.

8

CONSTRUCCIONES SUSTENTABLES: UN CAMINO HACIA UNA URBANIZACIÓN SOSTENIBLE

Resumen ejecutivo

La construcción de viviendas constituye uno de los rubros que genera emisiones de gases de efecto invernadero, que es una de las principales causas del calentamiento global. Dado que los Estados juegan un rol esencial en la lucha contra el cambio climático, deben incluir en sus agendas la promoción de construcciones sostenibles para lograr, a futuro, que las ciudades sean sustentables. En este sentido, las construcciones sostenibles ofrecen sistemas de reutilización de materiales, ahorro de energía y un uso eficiente de los recursos naturales.

I) Introducción

El calentamiento global es una problemática atendida por los gobiernos de distintos países del mundo que implementan políticas para mitigar la huella de carbono producida por los siguientes rubros: energético, industrial, agrícola-ganadero, residual. La construcción comercial y residencial, incluida en el rubro industrial, produce el 39% del CO2 que se libera en la atmósfera, a su vez genera el 30% de los residuos sólidos, y causa aproximadamente el 20% de la contaminación de las aguas.[84] Esta industria es altamente contaminante porque emplea materiales cuya producción y transporte emite CO2, requiere el uso indiscriminado de agua y energía eléctrica en el proceso de construcción y, por último, origina residuos o escombros que suelen agotar las zonas de relleno sanitario.

El impacto ambiental que producen las viviendas ha sido considerado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible realizada en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la Ciudad de Nueva York

84 "Construcción y emisiones CO2 a la atmósfera". En: https://growingbuildings.com/construccion-y-emisiones-co2-a-la-atmosfera/

(2015) en donde se acordó la agenda 2030 compuesta por los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). De ella se desprenden 169 Metas y 17 Objetivos del cual el número 11 propone el logro de ciudades y asentamientos humanos, inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles[85]. Las viviendas sustentables son una forma alternativa de construcción que combina técnicas y materiales reutilizables con la finalidad de contribuir a la mitigación de gases de efecto invernadero.

En este sentido, la construcción de viviendas sustentable es un problema acuciante que debe ser atendido por los gobiernos con una perspectiva ambiental, ya que, según una proyección de la ONU, para el 2030, serán necesarios un 50% más de energía y un 40% más de agua[86], debido al aumento de la población en las áreas urbanas.

Es por ello, que urge definir políticas habitacionales que resuelvan la necesidad de viviendas adoptando criterios sustentables para reducir las emisiones de GEI y favorecer el uso eficiente de la energía. En nuestro país, los sucesivos gobiernos se han ocupado de emplear fondos para la creación de complejos habitacionales convencionales, que son adquiridos por medio de créditos y financiamiento. Es decir, se utiliza como una medida paliativa para resolver el déficit de viviendas. De este modo, el Estado aún no ha desarrollado una política pública que pueda abordar ambas problemáticas.

II) Tipos de arquitecturas sustentables

A fin de comprender la temática abordada, definiremos algunos conceptos fundamentales sobre los tipos de construcciones sustentables.

La arquitectura bioclimática se caracteriza por la búsqueda de la armonía entre el edificio y el medio ambiente, adaptando el diseño arquitectónico a las características de cada sitio. De este modo, optimiza los recursos naturales disponibles e incrementa la eficiencia energética de las construcciones para reducir el impacto ambiental.[87] Este tipo de diseño arquitectónico se puede observar en la casa bioclimática GG ubicada en Barcelona (España). El consumo energético de dicha vivienda es casi nulo,

85 "Objetivos de desarrollo sostenible. " En: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/
86 "Argentina urbana: plan estratégico territorial" Edición 2018
87 "Revolucionando la arquitectura" En: https://mdcmagazine.com/articulos/trending/eco-planner/revolucionando-la-arquitectura

ya que produce el 88% de la energía de fuentes renovables, cuenta con paneles solares fotovoltaicos y ventilación natural. Además, su construcción ha contribuido a la reducción de huella de carbono debido al empleo de materiales reciclados y pertenecientes a la zona geográfica.

La arquitectura biomimética reproduce formas de la naturaleza en estructuras edilicias, cuyas características procuran soluciones sostenibles a través de la comprensión de las normas que rigen el medio ambiente[88]. Es ejemplo de este tipo de diseño, el sistema de refrigeración pasiva implementado en el East Gate Center, en Zimbabwe, que imita la forma de los termiteros africanos para mantener una temperatura interna constante en una región de gran amplitud térmica.

En esta misma línea arquitectónica se encuentran las viviendas pasivas, que se caracterizan por minimizar el consumo energético cubriendo las necesidades de calefacción, casi en su totalidad, a través del calor del sol, un sistema de aislamiento de muy alto rendimiento y la orientación de más de la mitad de sus ventanas hacia el sur.

Las viviendas modulares o prefabricadas suman a las ventajas mencionadas, la aislación en sus paredes, que favorece la climatización interna.

Existen otros materiales alternativos para la construcción de viviendas sustentables: ladrillos que no estén cocidos (de adobe, de arcilla y arena expuestos al sol), bloques de tierra compactada (BTC), materiales estabilizantes (cal, cemento o arcilla) y barro. Este último, no contamina, mantiene fresco el ambiente interno y evita que la humedad se filtre en las paredes. Además, puede ser reutilizado infinitamente sin perder sus propiedades. No obstante ello, en nuestro país, las construcciones realizadas en barro suelen ser el hábitat de las vinchucas, transmisoras del mal de Chagas. Por lo tanto, su empleo, requiere de fumigaciones periódicas para evitar cualquier tipo de plaga.

Otro material que recientemente se destaca en las construcciones sustentables es el ecoladrillo. Este tiene como ventaja técnica una capacidad de aislación térmica cinco veces superior a la del ladrillo convencional. A su vez, es más liviano, lo que, implica un menor consumo de combustible

88 "Arquitectura biomimética ¿Qué podemos aprender de la naturaleza) En: https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/02-312614/arquitectura-biomimetica-que-podemos-aprender-de-la-naturaleza

para su fabricación y transporte.

Las construcciones sustentables mencionadas reúnen dos ventajas considerables: son más económicas y disminuyen ostensiblemente la huella de carbono que la construcción tradicional de viviendas produce en el ambiente. En consecuencia, es importante contemplar estas nuevas opciones para afrontar, de mejor manera, una política habitacional sin agravar las consecuencias del cambio climático ni agotar ciertos recursos no renovables.

III) Las ventajas de construir viviendas sustentables

Las viviendas sustentables se planifican y se construyen priorizando el cuidado y preservación del medio ambiente, reutilizando materiales y seleccionando componentes no perjudiciales para la naturaleza. De este modo, reducen el uso de energía para la climatización y consumo energético de los ambientes. A modo de ejemplo, el empleo de poliuretano como aislante, mantiene estable la temperatura y evita el uso de estufas o aire acondicionado para la calefacción y refrigeración. Esto, constituye un importante beneficio, ya que debido al aumento de la temperatura promedio durante los veranos, el incremento del uso de aires acondicionados suele provocar el colapso de la red eléctrica.

La construcción en seco ofrece como mayor ventaja el uso mínimo de agua, evitando así el desperdicio este preciado recurso. Por otra parte, el empleo de madera para la construcción en zonas muy frías, resulta ventajoso porque brinda eficiencia térmica y posibilita un ahorro energético significativo.

Sin embargo, la construcción con madera implica en sí un dilema. Si bien es sustentable y su producción no es contaminante, a diferencia del acero, ladrillos o cemento; para obtener las cantidades necesarias de este material, se requiere de una tala masiva. Esto constituye un grave problema pues, en nuestro país, aún no se aplica debidamente la reforestación.

En este sentido, el sistema de construcción en seco resulta en el presente el más ventajoso por varios motivos. El ensamblado de partes es mucho más rápido que la construcción tradicional y no requiere uso de agua y energía eléctrica durante la obra, lo cual baja drásticamente la huella de carbono emitida por este tipo de viviendas.

Otro aspecto significativo es que las construcciones sustentables producen menos desperdicios y su mantenimiento es limpio y rápido. En cambio, los residuos de las construcciones convencionales constituyen una problemática para el futuro, ya que son trasladados a zonas de relleno, quitando espacio al resto de los residuos urbanos (debido a su peso y volumen). Ello conlleva a corto plazo la creación de nuevos focos de rellenos sanitarios y, por ende, de mayor concentración de gases de efecto invernadero.[89]

Como desventajas de las construcciones sustentables se puede mencionar el costo elevado de la instalación de paneles solares, biodigestores, etc., lo que puede restringir el acceso a este tipo de energía. No obstante ello, teniendo en cuenta que, a futuro, el gas y la electricidad serán servicios que podrán escasear, resulta una alternativa que es prioritario considerar.

En síntesis, es necesario favorecer los proyectos de ley que promocionen la construcción de viviendas sustentables para dar cumplimiento a las metas propuestas en el Acuerdo de París (2016), entre las que se prioriza la reducción de gases de efecto invernadero.

Las construcciones de viviendas sustentables van de la mano con los objetivos propuestos en dicho acuerdo, ya que se construyen con materiales no dañinos para el medio ambiente y que son reutilizables. Asimismo, hacen uso eficiente de la energía y del agua y, por otro lado, desarrollan sistemas de autoabastecimiento de energía solar, ahorrando así energía eléctrica. De este modo, aseguran la preservación del medio ambiente.

IV) Construcciones sostenibles en Argentina

Actualmente, en nuestro país también se observa la tendencia a elegir materiales sustentables para la construcción de viviendas, en lugar de cemento, cuya producción emite huella de carbono.

En los últimos cinco años, a nivel de obra pública, se han implementado una serie de acciones que ponen de manifiesto el desarrollo de una estrategia nacional para el fomento de viviendas sustentables.

89 "Gestión de residuos de la construcción y demolición" En: http://nuevasgeneraciones.com.ar/sitio/ambiente-recursos-naturales-y-energia/#2cc5c2cfcf3aa6c53

La Secretaría de Gobierno, Ambiente y Desarrollo Sustentable junto con la Secretaría de Vivienda del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, sancionaron en 2019 una resolución conjunta 2/2019 que incluye aspectos relevantes para la inclusión de las viviendas sustentables en la planificación de la política nacional viviendas.[90] Entre los aspectos mencionados, destacamos:

a. Promover instancias de sensibilización que incentiven cambios culturales en las acciones concretas de la población.
b. Impulsar el diseño bioclimático de las viviendas, adecuándolo a las características de las regiones bioclimáticas.
c. Ampliar la cobertura de los programas existentes y adaptar estos a una nueva visión integral, para llevar a la vivienda a un nivel de mayor eficiencia (…)
d. Mejorar los esquemas de financiamiento para que las viviendas más eficientes y confortables, sean accesibles a las familias de menores recursos.

En esta misma línea, el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat está llevando a cabo un programa piloto para la construcción de 128 viviendas sustentables, con un diseño arquitectónico bioclimático, empleo de sistemas de energía renovable y eficiencia energética, en 6 regiones del país: Mercedes (Buenos Aires), Salta Capital, Formosa Capital, Tafí Viejo (Tucumán), Ushuaia (Tierra del Fuego), Rawson (Chubut) y Zapala (Neuquén). Este programa tiene como objetivo el relevamiento del consumo de energía que requieren dichas viviendas para determinar su impacto en la reducción de la emisión de dióxido de carbono. Se estima que dichas viviendas estarán disponibles para julio del corriente año. No obstante ello, este sería el primer caso en dónde se estaría aplicando una perspectiva ambiental, aunque sea únicamente a modo de prueba.

Asimismo, desde la entrada en vigencia de la ley Nacional 27.424, los usuarios de paneles solares podrán reinyectar el excedente de energía producida a la red eléctrica pública y obtendrán a cambio, un descuento en la facturación del servicio de luz convencional. Este tipo de legislación incentiva a más usuarios a utilizar paneles en sus hogares, alentado el empleo de energías no contaminantes en más hogares argentinos, y favoreciendo tanto al consumidor particular como al Estado.

90 Resolución Conjunta 2/2019 En: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/218344/20191007

En algunas provincias también se han llevado a cabo algunos proyectos de construcción sostenible. Por ejemplo, en la localidad de San Carlos, Mendoza, se edificó la segunda vivienda sustentable de la región. Esta construcción se caracteriza por la utilización de materiales montables, desmontables y biodegradables. Asimismo, sus cerramientos se elaboraron con estructuras de madera, cañas y otras fibras vegetales reforzadas con barro (sistema de "quincha") para aportar eficiencia térmica.

En la última década, algunos grupos inmobiliarios promocionan viviendas sustentables en barrios privados debido a su bajo costo de construcción y mantenimiento, así como al bajo impacto en el medio ambiente. Por ejemplo, en Villa María, provincia de Córdoba,[91] se está trabajando en proyectos denominados "eco-barrio" que construyen complejos habitacionales con criterios de sostenibilidad, es decir, utilizando la arquitectura bioclimática. Dichas viviendas utilizan energías alternativas y orientan las aberturas para aprovechar la luz y calor del sol. De esta manera, mantienen un ambiente iluminado y cálido, con buena ventilación y un ahorro significativo de energía eléctrica.

Si bien existen variadas iniciativas al respecto, para captar a la mayoría de la población, es preciso que los gobiernos locales beneficien con reducciones en el cobro de la tasa municipal a los propietarios que opten por viviendas sustentables. Asimismo, es necesario que este tipo de viviendas tenga un lugar prioritario en los programas de construcción con fondos públicos y en la obtención de créditos y financiamiento.

V) Conclusiones

El Estado debe contemplar políticas que promuevan nuevas estrategias de planificación urbana priorizando la construcción de complejos de viviendas sustentables en aquellos espacios que resulten aptos para ello. Si bien el déficit habitacional es una problemática que ha sido abordada por sucesivos gobiernos, su tratamiento no ha incluido una perspectiva integral que favorezca la reducción de la huella de carbono emitida por las construcciones convencionales. Para mitigar la emisión de gases de efecto invernadero, es preciso desarrollar políticas públicas que promocionen el uso de materiales reciclables y de bajo impacto ambiental, el uso eficiente

91 Villa Maria va por un "ecobarrio" con 300 viviendas sustentables: cómo será "En https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/regionales/villa-maria-va-por-un-ecobarrio-con-300-viviendas-sustentables-como-sera/

de energías renovables y el aprovechamiento estratégico de los recursos naturales en la construcción de viviendas sustentables. Asimismo, para que este tipo de políticas tengan un fuerte impacto en la comunidad, el Estado debe intervenir en:

- La planificación de los nuevos centros urbanos regulando y controlando que, efectivamente, se preserve el medio ambiente y se utilicen materiales sostenibles que optimicen el aprovechamiento de los recursos con lo que cuenta cada área.
- La difusión de estas nuevas prácticas para que la población conozca dichas ventajas, así como el ahorro que suponen para el bolsillo del propietario.
- Brindar beneficios impositivos a aquellos inmuebles que cumplan con las características de una vivienda sustentable.

VI) Texto normativo propuesto

A fin de impulsar la construcción de viviendas sustentables en nuestro país, en vistas de promover nuevas comunidades sostenibles y/o la reconversión de viviendas convencionales a sustentables, proponemos el siguiente texto normativo para el nivel municipal:

ARTICULO 1º: El objeto de la presente ordenanza es la promoción de las construcciones y viviendas sustentables. Se entiende por construcción sustentable toda aquella cuyo diseño aproveche los recursos disponibles del entorno a fin de reducir el consumo energético y el impacto ambiental de manera tal, que se preserve el lugar en el cual se encuentre ubicada.

ARTICULO 2º: Creesé el registro municipal de viviendas sustentables. Las construcciones sustentables deberán ser registradas como tales al momento de iniciar la presentación de permiso de obra. En caso de la reconversión de una vivienda convencional a sustentable, la obra deberá ser denunciada previamente a fin de ser verificada por el personal de la Dirección de Registros de Obras Particulares.

ARTICULO 3º: La autoridad de aplicación de la presente ley será la que determine el Poder Ejecutivo de acuerdo con sus competencias.

ARTICULO 4º: La autoridad de aplicación procurara la adopción progresiva de criterios de sostenibilidad en la planificación y gestión de todo proyecto

de residencia, elaborando a tal efecto un cronograma que establezca la vigencia de estándares mínimos de indicadores de sostenibilidad.

ARTICULO 5º: Serán consideradas construcciones sustentables todas aquellas obras que comprendan los siguientes elementos:

1. Escala arquitectónica:
   1.1 Conservación eficiente del confort térmico y condiciones de iluminación, según las condiciones climáticas.
   1.2 Ventilación cruzada.
   1.3 Aislamiento térmico suficiente y adecuado de la envolvente (Normas IRAM).
   1.4 Captación y control de la radiación solar directa como recurso térmico y lumínico.
   1.5 Calefacción por muro acumulador de calor y/o dispositivos similares.
   1.6 Arbolado y vegetación (cubiertas verdes, etc.) para control de la radiación solar y de las precipitaciones.
2. Utilización de fuentes renovables de energía.
   2.1 Instalación de colectores solares para el calentamiento de agua.
   2.2 Instalación de sistemas fotovoltaicos para la generación eléctrica.
   2.3 Instalación de equipos eólicos para la generación eléctrica.
   2.4 Utilización de biomasa como recurso energético.
3. Empleo racional y eficiente de la energía.
   3.1 Instalación de artefactos eléctricos de bajo consumo
   3.2 Instalación de artefactos de gas natural con dispositivos de ahorro y eficiencia energética.
4. Uso racional y eficiente de los recursos hídricos.
   4.1 Instalación de dispositivos de racionalización del consumo de agua potable.
   4.2 Instalación de dispositivos para la recolección, almacenamiento y utilización de aguas pluviales y grises.
   4.3 Infiltración de aguas pluviales en terreno absorbente.
   4.4 Instalación de sistemas alternativos de pequeña escala para la depuración de aguas residuales (humedales artificiales, etc.).
5. Gestión integral de residuos sólidos domiciliarios.
   5.1 Adopción de sistemas de separación por origen y disposición inicial diferenciada.
   5.2. Reciclado in situ (domiciliario y/o a escala barrial) de la

fracción orgánica (compostaje) e inorgánica.
6. Utilización de materiales de bajo impacto ambiental en todos los procesos de extracción, elaboración, transporte y ensamblaje en obra.
7. Diseño adecuado para la seguridad y disuasión del vandalismo.
8. Evaluación del impacto ambiental en el entorno durante el proceso de construcción.

ARTICULO 6º: Exímase del pago de la tasa de servicios generales en un 50% (cincuenta por ciento), a las viviendas inscriptas en el Registro de Viviendas Sustentables.

ARTICULO 7º: Adminístrense los recursos necesarios para que dicho beneficio pueda ser visualizado por todos los contribuyentes del distrito, quedando a cargo del Poder Ejecutivo la elección del medio más idóneo para su difusión.

ARTICULO 8º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

9

LEY NACIONAL DE SALUD MENTAL: PROBLEMÁTICAS EXISTENTES Y LA NECESIDAD DE UNA REFORMA

Resumen ejecutivo

Las enfermedades psiquiátricas y las adiciones son aflicciones que actualmente padece gran parte de la sociedad. Por muchos años aquellos que las sufrieron, fueron segregados, olvidados y obligados a realizar tratamientos crueles e inhumanos. En el año 2010, Argentina sancionó una nueva norma (ley 26.657), que, impulsada por la comunidad internacional, introdujo una serie de acciones que significaron avances, pero también retrocesos. Esos resultados dispares demuestran la necesidad de realizar una reformar que proteja a los pacientes, a su grupo familiar y a la sociedad en general.

I) Introducción

La ley de salud mental (26.657) fue sancionada en el año 2010 en vistas de implementar una legislación que permita resguardar los derechos de aquellas personas que padecen trastornos psiquiátricos o adicciones.

El contexto internacional impulsaba un cambio sustancial respecto de la inclusión y protección de la salud mental de quienes padecían trastornos psiquiátricos o adicciones, a través de la determinación de principios y la reestructuración de la atención psiquiátrica en los sistemas de salud.

Esto se vio reflejado en los siguientes documentos internacionales: Principios de Naciones Unidas para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Atención de Salud Mental, la Declaración de Caracas de la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud para la Atención Psiquiátrica dentro de los Sistemas Locales de Salud, los Principios de Brasilia Rectores para el Desarrollo de la Atención en Salud Mental en las Américas y finalmente la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Todos ellos fueron utilizados

para orientar y planificar la sanción de la Ley nacional de Salud Mental.[92]

Esta normativa trajo aparejada grandes cambios para un grupo de la sociedad que fue víctima de diferentes abusos a lo largo del tiempo, del desamparo del Estado y la segregación social. Sin embargo, el análisis del contexto internacional y el entendimiento de algunos de los principios o declaraciones que surgieron de las convenciones, concluyeron en la sanción de una ley que, en la actualidad, presenta grandes controversias. Por dichos motivos, es necesario revisar lo que ha fallado, y proponer modificaciones a una normativa que representa una problemática real para gran parte de la sociedad.

II) Problemáticas actuales de la ley nacional de Salud Mental

Es menester señalar que al momento de la redacción y posterior sanción de la ley nacional de Salud Mental no hubo un consenso o, en su caso, una participación activa con los profesionales de la salud involucrados en esta temática. Esto trajo aparejado varias falencias al momento de poner en práctica la norma, entre otras cosas, un rigorismo jurídico que dificulta el tratamiento psiquiátrico o de adicciones, de quienes lo padecen. Específicamente ha presentado importantes inconvenientes en lo relacionado a las internaciones voluntarias e involuntarias en establecimientos psiquiátricos.

Esta ley establece como una de sus metas, la finalización y erradicación de los hospitales monovalentes, es decir, los manicomios. Ello ha provocado que, aquellas personas que padecen de una enfermedad mental y requieren de una internación en un establecimiento con determinadas características para su atención, no tengan un lugar donde llevar a cabo su tratamiento.

En el art. 27 de la ley 26.657 los legisladores prohíben taxativamente la creación de nuevos manicomios, neuropsiquiátricos o instituciones de internación monovalentes, sean públicos o privados. Asimismo, determina que dichas internaciones deberán realizarse en hospitales generales y que para tal efecto la red pública deberá contar con los recursos necesarios. En este sentido, el art. 14 determina que la internación es considerada un recurso terapéutico de carácter restrictivo y sólo puede llevarse a cabo

92 Servicio de Información Legislativa (2010). En: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/175977/norma.htm

cuando aporte mayores beneficios terapéuticos que el resto de las intervenciones.[93]

De esta manera, queda en evidencia uno de los errores más grandes de la norma, que es el concepto de que los establecimientos monovalentes son perjudiciales para el paciente y que las internaciones tienen que considerarse exclusivamente restrictivas.

Tal es así, que la Asociación de Psiquiatras Argentinos se manifestó en disidencia con varios postulados de la ley, entre los cuales se resaltan los siguientes:

> *(…) La Ley 26657 prevé el cierre definitivo de los hospitales monovalentes en el año 2020.*
>
> *¿Por qué el cierre? Porque en su concepción filosófica el hospital monovalente es el enemigo a combatir. No la lógica manicomial, sino el edificio mismo del manicomio. No el abandono por parte del Estado, garante último de la democracia y la justicia social, sino el dispositivo en el cual se atiende y se cuida al paciente con un trastorno psiquiátrico en sus momentos más críticos (…).*
>
> *(…) Sostenemos que la lógica manicomial no está en el edificio, sino en las concepciones de quienes llevan adelante la atención de pacientes. El Estado ha sostenido un desmantelamiento cruel del hospital especializado en lugar de reformar, mejorar sus condiciones o construir alternativas. Un hospital especializado debe tener el mejor nivel de psiquiatría existente y si no fuera así debería ser denunciado por toda la comunidad (…).*
>
> *(...) Definamos "lógica manicomial". Lógica manicomial es el abandono convertido en razón técnica, naturalizada, especie de crueldad ilustrada y racionalizada desde una filosofía de la exclusión. La lógica manicomial es heredera de rancias concepciones racistas y discriminadoras, de las que nuestra historia como Humanidad tiene, por desgracia, ejemplos múltiples (...).*
>
> *(...) Desde la Asociación de Psiquiatras Argentinos (ASPA) sostenemos que el hospital de especialidad debe cambiar, y nos pronunciamos absolutamente en contra de la lógica manicomial (...).*
>
> *(...) Sostenemos también que un hospital especializado es indispensable en una red de atención de la Salud Mental de la*

93 Servicio de Información Legislativa (2010). En: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/175977/norma.htm

población. Pero no solo el hospital especializado, sino también los hospitales generales con la adecuación necesaria, y toda la red que hoy falta y es indispensable también: casas de medio camino, hospitales de día, casas de convivencia, emprendimientos sociales laborales, institutos de tratamiento de consumos problemáticos, etc.(...)[94].

En resumen, uno de los puntos más importantes para la ASPA, es que se debe erradicar por completo "la lógica manicomial", sobre la cual se pronuncian completamente en contra. Tanto la ley local como las normas internacionales impulsan la erradicación de cualquier técnica científica que implique malos tratos, concepciones racistas o que vulneren derechos de pacientes. Esto es de suma importancia e implica una base de consideración, respecto de la cual hay que partir para abordar este tema.

Dicho esto, resulta equivocado considerar que la solución para evitar abusos o el menoscabo de los derechos de los pacientes, es a través de la erradicación de los establecimientos especializados en el tratamiento psiquiátrico o de adicciones. Por el contrario, lo que debe existir es una política de Estado que incentive la creación de entidades especializadas en la salud mental, ajustadas a la normativa actual y, por sobre todo, que abarquen prácticas multidisciplinarias que procuren acompañar al paciente y contener a su grupo familiar. Dichas entidades especializadas deben garantizar, entre sus postulados esenciales, el respeto de los derechos de las personas con trastornos psiquiátricos y de quienes padecen adicciones.

Uno de los logros de la legislación actual tiene que ver con la promoción de servicios de inclusión social y laboral, el acompañamiento de las personas y grupos familiares, y la creación de casas de convivencia y hospitales de día.

En la actualidad los centros de salud mental no logran cubrir la amplia demanda existente ya que el estado nacional no implementó un proyecto o programa que gradualmente ponga en funcionamiento el desarrollo de este tipo de establecimientos

Esto pone en evidencia otra problemática, la ausencia de un presupuesto que pueda sostener la "asistencia adecuada" de una amplia demanda

94 Comisión directiva APSA (2019). En: https://www.apsa.org.ar/docs/leysm052019.pdf

en el área de salud mental. Y al mencionar una "asistencia adecuada" se refiere, tal como indica la APSA, a un presupuesto que implique sueldos dignos para los profesionales de la salud, a un acompañamiento con mejoras en las entidades de formación de grado y posgrado, como también, a mejoras en las capacitaciones del sistema de residencias hospitalarias.[95]

Lo cierto es que todas estas problemáticas han tomado mayor notoriedad producto de la pandemia COVID-19, y la enfermedad del coronavirus produjo estragos en los sistemas sanitarios del mundo, y especialmente en lo que refiere a la salud mental.

1. Consecuencias psicológicas por la pandemia COVID-19.

La enfermedad del coronavirus tuvo un impacto directo en la organización y el funcionamiento del sistema de salud en general dado que, además de recibir la demanda sanitaria habitual, tuvo que atender a toda una población afectada por el virus y por su impacto en la salud mental. Tal fue el impacto del covid-19 en el sistema de salud mental, que el Secretario de las Naciones Unidas hizo hincapié sobre las secuelas emocionales en la población y sobre la importancia de su tratamiento.[96]

Según la Cámara Argentina de Especialidades Medicinales, el coronavirus, produjo severos problemas neurológicos y psiquiátricos en la población infectada, entre los que destacan los siguientes: trastornos de ansiedad (17%), trastornos del estado de ánimo (14%), abusos de sustancia (7%), insomnio (5%), trastorno psicótico (1,4%) y demencia (0,2%).

En este sentido, el Observatorio de Psicología Social de la Facultad de Psicología[97] de la UBA difundió un estudio en donde se reportó que el 56,74% de los pacientes presentó puntajes compatibles con trastornos depresivos mayores; el 24% sintomatología ansiosa severa; el 39,89% mencionó haber cambiado su tendencia a pensar en la muerte y/o suicidio a partir de la pandemia; el 64% demostró tener fallas cognitivas; el 32% mencionó tener tratamiento psicológico, y el 67% que no recibía tratamiento, consideró necesitarlo.[98]

95 Comisión Directiva APSA (2016). En: https://www.apsa.org.ar/docs/documentos001.pdf

96 Revista Argentina de Salud Pública - Suplemento COVID-19 (2021). Citado en: https://rasp.msal.gov.ar/rasp/articulos/vol13supl/AO_Ardilae26.pdf

97 Observatorio de Psicología Social Aplicada (OPSA). En: https://www.psi.uba.ar/opsa/

98 Cámara Argentina de Especialidad Medicinales (2021). En:https://www.caeme.org.ar/el-otro-impacto-del-covid-las-consecuencias-en-la-salud-mental/

En el caso de Argentina existió otro elemento que tuvo incidencia en el impacto emocional, principalmente por su duración. El decreto 875/20[99] que determinó el aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) se prorrogó durante meses, impidiendo la libre circulación de las personas, y el contacto humano presencial. Esto produjo que la atención de salud presencial fuera restringida, pura y exclusivamente, a situaciones agudas. En el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) la mayoría de los tratamientos de salud mental fueron interrumpidos y los que no, pasaron a una modalidad virtual.

Por otro lado, los profesionales que tenían a su cargo pacientes internados que padecían trastornos psiquiátricos, mencionaron que las necesidades de aquellos fueron mayores durante y con posterioridad a la pandemia. En una encuesta realizada a profesionales de la salud mental en Argentina, se determinó que el 92% de los entrevistados opinaba que los ingresos y las altas en servicios con internación habían sufrido cambios asociados a la limitación de los servicios de salud mental en establecimientos hospitalarios[100].

Respecto de la capacidad de atención del Sistema de Salud Mental (SSM), se constató que la mayoría de las camas para internación por motivos de salud mental, seguía concentrada en hospitales neuropsiquiátricos: "(...) 40,57 camas por cada 100 000 habitantes en hospitales neuropsiquiátricos versus 2,72 camas en hospitales generales (...)".

Una situación excepcional como la pandemia y sus consecuencias en el ámbito de la salud mental demuestran que es imprescindible tener establecimientos que aseguren la atención a los pacientes con trastornos psiquiátricos o con adicciones. Sobre todo si los hospitales generales no poseen la estructura necesaria para el cuidado de este tipo de afecciones.

Asimismo, el impacto del COVID-19 en nuestro SSM reveló, una vez más, la falta de presupuesto destinado a este sector, así como la ausencia de políticas públicas que atiendan correctamente a quienes padecen trastornos psiquiátricos o adicciones. Así lo afirmó Martin Etchevers, secretario de investigación y coordinador de estudios de OPSA (Observatorio de Psi-

99 Servicios de Información Legislativa (2020). En: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=344033

100 Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones. Primer Censo Nacional de personas internadas por motivos de salud mental. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación; 2019

cología Aplicada de la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires), en una nota periodística del diario La Nación: "Se debe llamar la atención sobre la poca entidad que las políticas públicas le han dado a la salud mental. En la pandemia se dio mucha importancia, con razón, a la infectología, pero no a la inmunidad psíquica; a la capacidad psíquica de poder sobreponerse de los efectos destructivos de la pandemia", aseveró. Y concluyó: "Hay que crear la posibilidad de que haya dispositivos de salud mental que permitan acceder al mayor número de personas, independientemente de sus recursos".[101]

2. Acontecimientos de relevancia social.

En este último tiempo surgieron diferentes hechos lamentables relacionados con personas que padecen trastornos psiquiátricos o, en su caso, adicciones. Estos sucesos de impacto mediático y de público conocimiento brindan una visión más clara sobre las problemáticas aquí planteadas respecto de la ley de salud mental.

El 29 de septiembre de 2020, falleció en el hospital Fernandez el Sr. Rodrigo Roza, como consecuencia de las heridas de bala recibidas luego de haber apuñalado a un efectivo de la Policía Federal Argentina (el Inspector Juan Pablo Roldán, que también falleció como consecuencia de las heridas recibidas). El Sr. Roza, de 51 años, padecía trastornos psiquiátricos por los que era medicado para el tratamiento médico de esquizofrenia.[102] El 28 de septiembre de 2020, dicho agente se abalanzó contra efectivos policiales y apuñaló al Inspector Roldán. Posteriormente, se realizó un allanamiento en la vivienda del paciente y se encontraron bolsas de medicamentos con sus correspondientes prescripciones médicas.[103]

Este suceso plantea el interrogante, sobre qué es lo sucede con aquellas personas que padecen enfermedades psiquiátricas y no cumplen con el tratamiento prescrito por los profesionales de salud. Con el agravante de que la normativa considera que las internaciones deben ser de carácter

101 Diario LA NACION, "Se incrementó en los argentinos el riesgo de padecer un trastorno mental" (2021). En: https://www.lanacion.com.ar/sociedad/se-incremento-el-riesgo-de-padecer-un-trastorno-mental-en-los-argentinos-nid11112021/

102 Diario La Nacion, Asesinato de un policía: los medicamentos encontrados en la casa del homicida (2020) En:https://www.lanacion.com.ar/seguridad/el-antecedente-psicotico-rodrigo-roza-medicamentos-encontrados-nid2464792/

103 Diario Infobae, El policía Juan Roldán fue víctima de dos abolicionismos: el penal y el psiquiátrico (2020). En:https://www.infobae.com/opinion/2020/09/29/el-policia-juan-roldan-fue-victima-de-dos-abolicionismos-el-penal-y-el-psiquiatrico/

restrictivo y se debe contar con el consentimiento por parte del paciente, salvo peligro inminente para sí o para terceros.

Otro caso de características similares fue el hecho en el que estuvo involucrado Felipe Pettinato, un cantante que padecía adicciones y que no lograba continuar con ningún un tratamiento. El 16 de mayo de 2022 se produjo un incendio en el domicilio del Sr. Felipe y en dicho incidente falleció Melchor Rodrigo, neurólogo e íntimo amigo de la familia. Si bien el hecho se encuentra en plena investigación, lo cierto es que Felipe Pettinato se encuentra internado en una clínica especializada en salud mental. El personal de la clínica Dharma, luego de evaluarlo, consideró que era una persona riesgosa para sí o para terceros, tal como lo determina la normativa actual.

Su hermana, Tamara, hizo varios comentarios sobre el hecho y en particular sobre los obstáculos legales existentes que rechazan las internaciones:

"Es algo que se podría haber evitado si la Ley de Salud Mental fuera de otra manera y la familia de los enfermos psiquiátricos pudieran intervenir antes y no esperar a que pase algo y ahí recién te ayudan". "Vos te das cuenta que está por suceder algo terrible, pero hasta que no sucede no podés internarlo contra su voluntad. Y en general una persona en ese estado no quiere que lo internes". "Es muy difícil. Terminamos siempre ayudándonos entre familias que pasan por lo mismo. No sabés a quién recurrir para que te ayuden".[104]

Finalmente, otro suceso similar fue el del artista Santiago Moreno Charpentier "Chano", quien recibió un disparo en el abdomen por parte de la policía en un enfrentamiento en el que se encontraba con un presunto brote psicótico.[105] Según los relatos de su madre y familiares habían solicitado varias veces una internación compulsiva pero no lo podían lograr, ya que al igual que el caso anterior, la situación legal les impedía dar una mejor ayuda a su hijo. Incluso manifestó que en un primer momento el artista aceptó la internación, a los pocos días lo abandonó y a partir de allí la situación empeoró.

104 Diario La Nacion, Incendio en Palermo: el neurólogo que murió en el departamento de Felipe Pettinato tenía "líquido acelerante en su cuerpo"(2022). En: https://www.lanacion.com.ar/seguridad/incendio-en-palermo-el-neurologo-que-murio-en-el-departamento-de-felipe-pettinato-tenia-liquido-nid23052022/

105 Diario La Nacion, Incendio en Palermo: el neurólogo que murió en el departamento de Felipe Pettinato tenía "líquido acelerante en su cuerpo" (2022). En: https://www.lanacion.com.ar/seguridad/incendio-en-palermo-el-neurologo-que-murio-en-el-departamento-de-felipe-pettinato-tenia-liquido-nid23052022/

Todos estos hechos no son aislados y tienen un hilo conector, que es la necesidad de una reforma de la ley de Salud Mental. La dificultad de lograr una internación para el correspondiente tratamiento de aquellos pacientes que se encuentran en un estado de inestabilidad emocional, sea producto de trastornos psiquiátricos o de adicciones, es de suma notoriedad.

Asimismo, en aquellos casos donde el paciente no cumple con el tratamiento prescrito por el profesional de la salud y no quieren continuar con aquél, no se lo puede obligar a hacerlo en contra de su voluntad.

Por otro lado, los profesionales de salud enfrentan una situación compleja al momento de determinar una internación, sobre todo cuando el contexto del paciente no llega a ser como los casos previamente mencionados. Principalmente, dado que al momento de mencionarle al paciente la necesidad de una internación, si aquellos no prestan su consentimiento, no se puede llevar a cabo. Por otro lado, también existe el temor de tener represalias judiciales en caso de determinarla sin su voluntad.

III) Conclusiones

Como se ha tratado de reflejar en los antecedentes descriptos, son varias las problemáticas existentes desde la sanción de la ley 26.657. Si bien el espíritu de la norma tiene como objetivo proteger y amparar los derechos de las personas que padecen trastornos psiquiátricos o adicciones, lo cierto es que trajo, desde su sanción, una serie de inconvenientes al momento de su aplicación. Principalmente, en lo que respecta a la internación de los pacientes y la erradicación de establecimientos monovalentes o neuropsiquiátricos.

El concepto erróneo de considerar que las internaciones son pura y exclusivamente contraproducentes contra los pacientes, como así también, la idea de que los establecimientos dedicados a la internación no deben existir. Produce una suerte de desamparo a quienes la ley busca proteger.

La falta de recursos aplicados al Sistema de Salud Mental es otra de las grandes problemáticas que enfrenta nuestra sociedad. De nada sirve tener una norma que busque proteger derechos, sin la determinación de los recursos necesarios para lograr hacerlo.

Por otra parte, la ausencia del Estado a través de políticas públicas

que brinden la importancia que requiere esta área de la salud, deja desamparado a un sector de gran importancia en la sociedad. Estos son los pacientes, los profesionales de la salud, los hospitales especializados para el tratamiento de pacientes con trastornos psiquiátricos y adicciones, como también, los familiares que padecen directamente los errores de la norma.

Todo lo expuesto deja en evidencia la necesidad de una reforma que proteja a los pacientes, que a su vez sea consensuada con los sectores involucrados en la salud mental y que atienda verdaderamente las demandas del Servicio de Salud Mental.

La ausencia de una legislación que regule lo anteriormente expuesto permite que los hechos mencionados continúen sucediendo. Esto implica una desprotección de quienes se busca resguardar y un desamparo del grupo familiar. Principalmente, al no asegurarles la obtención de las herramientas necesarias para la asistencia y tratamiento hospitalario de su familiar. Finalmente, es el paciente y la familia quienes padecen de la ausencia legislativa, como también, la sociedad en general.

IV) Texto normativo propuesto.

La presente modificación de la ley de Salud Mental tiene como objeto establecer herramientas que permitan un mejor tratamiento para las personas que padecen de trastornos psiquiátricos o adicciones. Asimismo, el acompañamiento al paciente y a su grupo familiar respetando los derechos reconocidos en nuestra norma como en los tratados internacionales. Por otro lado, la abolición en nuestro territorio nacional de cualquier tratamiento medicinal que implique una lógica manicomial, como así también, la implementación de establecimientos especializados en la salud mental. Dicha técnica científica se entiende como toda práctica que signifique malos tratos, concepciones racistas o que vulneren derechos de pacientes.

Finalmente, la creación e implementación de hospitales especializados en salud mental, la creación de un número telefónico de atención a los profesionales de la salud y al grupo familiar del paciente, la creación de establecimientos intermedios (casas de medio camino, hospitales de día, casas de convivencia, emprendimientos sociales laborales, institutos de tratamiento de consumos problemáticas, entre otros) y la adecuación de los hospitales generales.

El texto normativo propuesto, es el siguiente:

ARTÍCULO 1º- Sustituyese el art 11º de la ley de salud mental, 26.657, el que queda redactado de la siguiente forma:
Incorpórese como articulo 45 inc a) de la ley de salud mental, 26.657, lo siguiente:

> Artículo 11 Inc a): Dispóngase la creación de hospitales especializados en salud mental como dispositivos de promoción y de atención en salud mental comunitaria. Dichas entidades serán implementadas con el consenso de los profesionales de la salud mental que intervengan en tratamientos psiquiátricos y de adicciones.
> En dichos establecimientos se brindará una atención medica que proteja los derechos de las personas que padecen enfermedades de salud mental. Queda prohibido todo tratamiento que implique malos tratos, concepciones racistas o que vulneren derechos de pacientes. El órgano de revisión deberá asegurar la protección de los pacientes, como así también, su correspondiente tratamiento en dichos establecimientos, cuando sea determinados por los profesionales especializados en salud mental.

ARTÍCULO 2º- Sustituyese el art 14º de la ley de salud mental, 26.657, el que queda redactado de la siguiente forma:

> Artículo 14. — La internación es considerada un recurso terapéutico que podrá llevarse a cabo cuando mediare situación de riesgo cierto e inminente para el paciente o para terceros. Asimismo, cuando aporte mayores beneficios terapéuticos que el resto de las intervenciones realizables en su entorno familiar, comunitario o social. Debe promoverse el mantenimiento de vínculos, contactos y comunicación de las personas internadas con sus familiares, allegados y con el entorno laboral y social, salvo en aquellas excepciones que por razones terapéuticas debidamente fundadas establezca el equipo de salud interviniente.

ARTÍCULO 3º- Sustituyese el art 15º de la ley de salud mental, 26.657, el que queda redactado de la siguiente forma:

> Artículo 15.- La internación tendrá la duración que se considere necesaria en función de criterios terapéuticos interdisciplinarios y del cuadro clínico diagnosticado. Tanto la evolución del paciente como cada una de las intervenciones del equipo interdisciplinario deben registrarse a diario en la historia clínica. En ningún caso la interna-

ción puede ser indicada o prolongada para resolver problemáticas sociales o de vivienda, para lo cual el Estado debe proveer los recursos adecuados a través de los organismos públicos competentes.

ARTÍCULO 4º- Sustituyese el art 18º de la ley de salud mental, 26.657, el que queda redactado de la siguiente forma:

Artículo 18. — La persona internada, bajo su consentimiento, podrá en cualquier momento decidir sobre su continuidad en el establecimiento, siempre y cuando no mediare situación de riesgo cierto e inminente para el propio paciente o para terceros. Asimismo, dicho consentimiento será válido cuando el paciente tenga capacidad de obrar y sea expresado con discernimiento.

En todos los casos en que las internaciones voluntarias se prolonguen por más de SESENTA (60) días corridos, el equipo de salud a cargo debe comunicarlo al órgano de revisión creado en el artículo 38 y al juez. El juez debe evaluar, en un plazo no mayor de CINCO (5) días de ser notificado, si la internación continúa teniendo carácter voluntario o si la misma debe pasar a considerarse involuntaria, con los requisitos y garantías establecidos para esta última situación.

En caso de que la prolongación de la internación fuese por problemáticas de orden social, el juez deberá ordenar al órgano administrativo correspondiente la inclusión en programas sociales y dispositivos específicos y la externación a la mayor brevedad posible, comunicando dicha situación al órgano de revisión creado por esta ley.

ARTÍCULO 5º- Sustituyese el art 20º de la ley de salud mental, 26.657, el que queda redactado de la siguiente forma:

Artículo 20º — La internación involuntaria de una persona debe concebirse como recurso terapéutico necesario en aquellos casos en el que no sean posibles los abordajes ambulatorios, y sólo podrá realizarse cuando a criterio del equipo de salud mediare situación de riesgo cierto e inminente para sí o para terceros. Asimismo, será considerado situación de riesgo cierto e inminente para sí o para terceros cuando el paciente no cumpla con el tratamiento diagnosticado según cuadro clínico y sea debidamente constatado por el equipo de salud. Para que proceda la internación involuntaria, además de los requisitos comunes a toda internación, debe hacerse constar:

a. Dictamen profesional del servicio asistencial que realice la internación. Se debe determinar la situación de riesgo cierto e inminente a que hace referencia el primer párrafo de este artí-

culo, con la firma de dos profesionales de diferentes disciplinas, que no tengan relación de parentesco, amistad o vínculos económicos con la persona, uno de los cuales deberá ser psicólogo o médico psiquiatra;

b. Ausencia de otra alternativa eficaz para su tratamiento;
c. Informe acerca de las instancias previas implementadas si las hubiera.
d. Denuncias realizadas al número de atención telefónica para profesionales de la salud mental creado en el artículo 45 Inc a) y b) acerca de incomparecencias por parte de los pacientes a los turnos de chequeo, así como, el incumplimiento de los tratamientos prescritos por los profesionales intervinientes. Siendo este un elemento determinante para la correspondiente internación involuntaria.

ARTÍCULO 6º - Modifíquese el art 38º de la ley de salud mental, 26.657, el que queda redactado de la siguiente forma:
Incorpórese como articulo 45 Inc a) de la ley de salud mental, 26.657, lo siguiente:

Artículo 45º Inc a): Créase un número de atención telefónica para profesionales de la salud mental y para los familiares de aquellas personas que padecen trastornos psiquiátricos y adicciones.

Articúlalo 45º Inc b): El número de atención de salud mental tiene como finalidad recibir aquellas declaraciones por parte de los profesionales intervinientes de la salud mental o del grupo familiar del paciente, que se negara a continuar con un tratamiento prescrito o, en su caso, decidiera abandonar el tratamiento con o sin aviso.

Dicha información deberá ser recolectada por el Órgano de Revisión, que deberá considerarla como vinculante a la hora de determinar una internación involuntaria. Todo ello, respetando los derechos del paciente y supervisando las condiciones en las que se realizan los tratamientos.
Asimismo, en el caso en el que mediare violencia hacia el grupo familiar, con o sin denuncia cursada por cualquiera de ellos, aquello será vinculante para la internación involuntaria, por ser considerado una situación de riesgo cierto e inminente para sí o para terceros

.

10

DERECHOS DEL CONSUMIDOR: LA EDUCACIÓN Y CONCIENTIZACIÓN DEL USUARIO

Resumen ejecutivo

En el presente trabajo se realiza un análisis sobre el rol que ocupa el consumidor en la sociedad y se describen los derechos de mayor relevancia para su defensa. Asimismo, se realiza una descripción sobre las distintas políticas públicas implementadas por otros países referido a la educación del consumidor. Finalmente se analiza la necesidad de la implementación de una política pública que tenga, como fin inmediato, la capacitación del consumidor en los establecimientos educativos.

I) Introducción

Es a partir del consumo de los usuarios que los proveedores y prestadores de bienes o servicios pueden perdurar en el tiempo e incentivar la economía local e internacional. Ese incentivo se ve reflejado en la creación de nuevos empleos y en el nacimiento de nuevas empresas. Sin embargo, el consumidor se ve envuelto en diferentes situaciones en las que se vulneran sus derechos, como consecuencia, de la necesidad empresarial de incentivar cada vez más el consumo de bienes y servicios para generar mayor rentabilidad.

Por otro lado, la ausencia de una legislación actualizada que regule las nuevas formas de contratar servicios o adquirir productos, derivadas de los avances tecnológicos, incrementa aún más el desamparo de los consumidores.

Por tales motivos, es necesario que los consumidores estén lo suficientemente informados acerca de los derechos que los amparan, las herramientas existentes para valerlos y, también, sobre el rol que ocupan en el proceso productivo para lograr un consumo responsable y asegurar el desarrollo sostenible.

Esto último, se puede llevar a cabo por medio de la inclusión de este tópico en el plan curricular de los establecimientos educativos en los distintos niveles (inicial, primaria, secundaria y superior) y de la implementación de programas de capacitación en todos los sectores de la ciudadanía (adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros).

En este programa se analizarán dos de los derechos de mayor relevancia para los consumidores. A su vez, se trataran los distintos sistemas implementados en otros países referido a la educación del consumidor.

II) Derechos de relevancia en el ámbito de consumo

En la investigación elaborada en el mes de marzo sobre "Derechos del consumidor: una mirada general sobre su aplicación y los principios que lo integran"[106] se realizó un análisis general sobre los derechos del consumidor, el concepto de relación de consumo, su evolución histórica y los principales principios que los protegen.

A continuación, se mencionarán dos de las normas que son consideradas de suma importancia para el consumidor por su amplia protección a los intereses y derechos de aquellos.

1.Deber de seguridad

El deber de seguridad en las relaciones de consumo se encuentra consagrado en nuestra Constitución Nacional y fue introducido por los Constituyentes en la reforma de 1994.

La regulación de este deber se encuentra relacionado con la obligación de todo proveedor de bienes o servicios de garantizar la protección de la salud, seguridad e intereses económicos de los consumidores. Se consagra en el artículo 42 de la Constitución Nacional de la siguiente manera: *"Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno."*

El concepto de relación de consumo es de suma importancia a la

106 Fundación Nuevas Generaciones, Derechos del consumidor: una mirada general sobre su aplicación y los principios que lo integran (2022). En: http://nuevasgeneraciones.com.ar/sitio/wp-content/uploads/documentos3/_archivo/2022/NG-PP362-Derechos-del-consumidor-MAR2022.pdf?PP362

hora de determinar el alcance de la obligación del deber de seguridad. De acuerdo a la doctrina, es por esto que para la aplicación de dicho deber no es necesaria la existencia de un vínculo contractual ya que basta con individualizar el mero contacto entre el proveedor y el consumidor.

Esto evidencia, por un lado, la amplitud de la norma y la extensión de derechos que busca tutelar y, por otro, que los Constituyentes priorizaron la noción de relación de consumo por encima del contrato brincándole una mayor protección al consumidor.

En el mismo sentido lo determina el Art. 5 de la ley 24.240 (Defensa del consumidor), de la siguiente manera: *"Las cosas y servicios deben ser suministrados o prestados en forma tal que, utilizados en condiciones previsibles o normales de uso, no presenten peligro alguno para la salud o integridad física de los consumidores o usuarios"*. En este caso se especifica que los servicios o las cosas deben ser suministrados de manera tal que no implique peligro para la salud o integridad física del usuario.

Luego, en el artículo precedente se incluye a los servicios públicos domiciliarios y se determina que las cosas y bienes riesgosos deberán comercializarse observando las instrucciones o mecanismos establecidos, de manera tal, que se garantice la seguridad. Asimismo, en el articulado se impone la obligación de entregar, junto con el bien o servicio riesgoso, un manual en idioma nacional en donde se brinde un adecuado asesoramiento sobre el uso, instalación y mantenimiento de estos. Dicha obligación responde al "el deber de advertencia", el cual se encuentra intrínsecamente relacionado con el deber de seguridad. Tiene como finalidad que el usuario utilice una cosa o servicio sin exponerse a sufrir daños que puedan ser evitables por medio de una adecuada información[107].

Sin embargo, el deber de seguridad comprende, no solo aquellos casos en los que exista un riesgo para la salud e integridad física de los consumidores, sino también en aquellos casos en donde exista un defecto de la cosa o del servicio.

Por otro lado, la obligación del deber de seguridad tiene alcances sumamente amplios a la hora de su aplicación por los órganos judiciales.

107 Servicios de Información Legislativa, Las exigencias de seguridad en las relaciones de consumo (2005). En: http://www.saij.gob.ar/doctrina/dasf060081-hernandez-las_exigencias_seguridad_en

Esto está relacionado con la implementación de dicho derecho en nuestra Constitución Nacional, otorgándole jerarquía constitucional y, por ende, mayor protección.

Esta interpretación amplia se ve reflejada, a lo largo de los años, en diferentes resoluciones del Poder Judicial que determinan que la seguridad de las personas es inherente al servicio o producto que se vende u ofrece. Incluso a lo referido a la integridad física de los usuarios cuando sufren algún tipo de daño dentro de establecimientos comerciales y espectáculos musicales o deportivos.

En este sentido se mencionarán algunos de los criterios judiciales que reflejan lo antedicho:

> *"El art. 5 de la Ley 24.240 se refiere al deber de seguridad de la salud y a la integridad física de los usuarios. La interpretación que debe darse al artículo debe ser amplia abarcando todas las situaciones de las cuales durante el desarrollo del contrato se pueda derivar algún daño para el usuario. La ley impone la obligación de garantizar a los usuarios que a raíz de su prestación no sufrirán daño alguno"*[108].
>
> *"La protección al consumidor o usuario del servicio queda resguardada por el deber de seguridad preceptuado por el art. 5º de la Ley 24.240." La relación de consumo, como concepción más amplia que el contrato de consumo, "abarca todas las situaciones en que el sujeto-consumidor o usuario- es protegido antes, durante y después de contratar, cuando es dañado por un ilícito extracontractual, o cuando es sometido a una práctica de mercado, cuando actúa individual o colectivamente"*[109].
>
> *"El art. 5 de la Ley 24.240 muestra claramente que la protección que por la ley se brinda al consumidor no es solo desde el aspecto estrictamente comercial, sino que se extiende a otros campos, tales como los de la protección de la salud y de su seguridad, debiendo reconocerse, en ciertas circunstancias como las actuales, a la Sec. De Comercio e Inversiones facultades concurrentes con otros organismos que ejercen funciones de control desde otro*

108 Servicios de Información Legislativa, Las exigencias de seguridad en las relaciones de consumo (2005). En: http://www.saij.gob.ar/doctrina/dasf060081-hernandez-las_exigencias_seguridad_en

109 Conf. Lorenzetti, Ricardo L. "Consumidores", Editorial Rubinzal Culzoni, Santa F, 2003, pág. 74

ángulo de examen de la cuestión"[110].

"… por esta circunstancia que en virtud del deber de seguridad al que alude el vocal preopinante¸ la demandada que se beneficia con este negocio, debe extremar las medidas de seguridad para garantizar a sus clientes una estadía placentera y pacífica, colocando o en su caso incrementando la vigilancia en cualquiera de las formas posibles, utilizando algún tipo de infraestructura que dificulte el acceso expedito a las mesas, etc., por lo menos, para persuadir a eventuales delincuentes de cometer actos como el perpetrado contra el aquí actor, circunstancia ésta que no veo se haya acreditado en autos"[111].

En base a los criterios judiciales, previamente citados, se puede observar la amplia interpretación de la norma en búsqueda de garantizar la protección del usuario. Es así que se garantiza el deber de seguridad en los establecimientos comerciales y/o en espectáculos masivos para evitar cualquier daño a la salud, la integridad física, psíquica y a la propiedad de los consumidores. Dicha obligación de seguridad deberá ser garantizada por los proveedores de bienes o servicios antes, durante y después de contratar.

2. Deber de información

El deber de información se encuentra regulado en el Art. 4 de la Ley 24.240 (Defensa del consumidor) y tiene como finalidad obligar al proveedor a suministrar toda la información necesaria sobre los bienes y servicios que se comercializan. Dicha norma determina que la información deberá ser suministrada de forma cierta, clara y detallada. Es necesario que indique tanto las características esenciales de los bienes y servicios como de las condiciones de su comercialización. Este deber, al igual que el deber de seguridad, se encuentra consagrado en nuestra Constitución Nacional en el art. 42, de la siguiente manera:

(…) Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno (…).

Asimismo, en el art. 1100 del Código Civil y Comercial de la Nación

110 "Algas S.A. c/ Sec. De Com. E Inv. – Disp. DNCI 254/96". Causa: 15.923/96. Galli, Jeanneret de Pérez Cortés, Uslenghi. C. NAC. CONT. ADM. FED., Sala IV. 25/3/97. (Consid. IV).

111 TAPIA ARAYA, Joseu Nahun Elías Enoc c/ STARBUCKS COFFEE ARGENTINA S.R.L. (Exp. 39.889/2016)

se establece que el proveedor está obligado a suministrar toda la información sobre los bienes o servicios que comercializa (condiciones de comercialización, características, gratuidad, entre otros).

Esta obligación parte de la premisa de que es el proveedor quien tiene mayor conocimiento técnico sobre el producto o el servicio que comercializa (monopolio de la información) y el usuario cuenta solamente con la información que le es suministrada. En este sentido, el proveedor puede remarcar solo lo positivo y, en muchos casos, omitir cierta información sobre el bien o el servicio que comercializa para incrementar sus ganancias. Por tales motivos, es que el deber información busca equiparar el desequilibrio existente en la relación de consumo (proveedor - consumidor) a través de la determinación del contenido de la información y de la forma en la que ésta debe ser suministrada.

Por lo tanto, el proveedor deberá asegurarse de que el consumidor comprenda los alcances de la relación de consumo en la que se encuentra inverso e interprete las condiciones o formas en la que está contratando. Respecto a esto último, la normativa determina que la información deberá ser: cierta (la información deberá ser objetiva sin ningún tipo de exageración proveniente de la publicidad y expresar las ventajas o desventajas de los productos comercializados); clara (el lenguaje utilizado deberá ser común y no técnico o especifico); y, detallada (deberá contener todas las circunstancias y características que requieran el bien o el servicio para su normal funcionamiento).

En resumen y, a los fines prácticos, la obligación del deber de información comprende los siguientes aspectos: características del bien, precio, fecha de vencimiento, garantía, modo de uso y de manipulación, optimización del rendimiento del bien, interés aplicable en caso de mora, responsabilidad del proveedor y riesgos eventuales, entre otros [112].

Es de suma importancia mencionar que el incumplimiento del deber de información significa atentar contra la validez de cualquier acto jurídico, ya que para ser considerado como tal, deberá celebrarse con discernimiento, intención y libertad (consentimiento). Por lo tanto, la afectación al deber de información implica atentar contra una herramienta jurídica de

112 Conf. LOWENROSEN, FLAVIO I., Derecho del Consumidor. Teoría y Práctica., tomo 2, 1ª ed., Ed. Ediciones Jurídicas, Buenos Aires, 2008, p. 156

vital importancia que protege al consentimiento, ya que por medio de dicha información el consumidor reflexiona al momento de celebrar un contrato[113]. Esta definición se ve reflejada en las siguientes interpretaciones judiciales:

> *"Corresponde confirmar la multa impuesta por infracción al art. 4 de la Ley 24.240, por carecer los productos de la respectiva fecha de vencimiento que indique la aptitud del producto para ser consumido, porque en supuestos como el de autos no se requiere un daño concreto en los derechos del consumidor, sino la posibilidad de la existencia de tal daño[114].*
>
> *"El derecho del consumidor de ser debidamente informado por el empresario se extienda no solo a las características, cualidades, modos de utilización del producto sino también a los riesgos que puedan provocar para su salud, todo ello en la faz previa a la contratación y además dicha información debe ser objetiva, es decir, sin el añadido propio de la propaganda (que a través de inexactitudes u ocultamientos pueda inducir a error, engaño o confusión respecto de las características o propiedades de los bienes o servicios que comercialicen) y cuando se trata de bienes (productos en el caso), para lograr eficacia, la información deberá estar junto con ellos, mediante rótulos y etiquetas"[115].*

Recapitulando, es el deber de información, un instrumento necesario para el consumidor ya que puede realizar elecciones bien fundadas a la hora de contratar si conoce las características de los productos o servicios que se comercializan.

3. Daño punitivo

El daño punitivo es una multa civil, explícitamente determinada en la ley de Defensa del Consumidor (24.240) en el art. 52 bis, que le otorga a los jueces la posibilidad de poner fin a todas aquellas conductas desaprensivas por parte de los proveedores y, que como consecuencia de ello, le generan un perjuicio a los consumidores cuando no cumplen con sus obligaciones legales o contractuales.

Este instituto debe ser accionado por el damnificado cuando sus intereses son vulnerados y la justicia determinará, en función de la grave-

113 CNFed. CAdm., sala II, 10-8-2000, "Viviendas Rolón de Siteca SRL c/ S.C. e I.", LL 2001-B-96.

114 "Carrefour Argentina S.A. c/ Sec. de Com. e Inv., Disp. DNCI 162/98" Causa nº 23.909/98. C. NAC. CONT. ADM. FED. , Sala V, Grecco, Gallegos Fedriani, Otero, 21/10/98

115 Wassington S.A.C.I.F.I. c/ Sec. de Comercio e Inversiones – Disp. DNCI. nº 187/97" Causa: 6655/97. C.NAC. CONT.ADM.FED., Sala V, Gallegos Fedriani, Otero, 2/7/97.

dad del hecho y circunstancias del caso, un monto dinerario en concepto de indemnización pero que es independiente de otras indemnizaciones que correspondan. Esto quiere decir que la multa civil será aplicada en beneficio de la víctima y será añadido a las clásicas indemnizaciones estipuladas en el régimen de daños (moral, psicológico, material, etc.).

Es menester señalar que la suma dineraria estipulada por el juez interviniente no ingresa a un fondo del Estado sino que ingresa al patrimonio del consumidor que interpuso la acción. Esto incentiva a los consumidores a reclamar sus intereses para hacer valer sus derechos y justificar el tiempo que requiere una contienda judicial[116].

Este instituto fue evolucionando jurisprudencialmente hasta la actualidad y, al igual que el derecho del consumidor en general, las interpretaciones son cada vez más amplias y a favor del consumidor. A los fines ejemplificativos se mencionaran algunos de los fallos judiciales que son considerados de relevancia para interpretar dicho instituto.

"Finalmente, en lo que respecta al "daño punitivo", juzga quien aquí suscribe que el mismo debe ser admitido. La jurisprudencia de la Excma. Cámara Nacional de Apelaciones del Fuero estableció que "además de una especie particular de compensación del perjuicio concretamente sufrido, los daños punitivos pueden ser apreciados en una faz sancionatoria y otra preventiva o disuasoria. Este instituto tiene un propósito netamente sancionatorio de un daño que resulta intolerable, siendo su finalidad punir graves inconductas, y prevenir el acaecimiento de hechos similares. La punición consiste en castigar civilmente una infracción que se considera particularmente grave con sujeción a las conductas desplegadas por quien ocasionó un daño o colocó a otro en posición de sufrirlo"[117].

"La envergadura de la empresa demandada, su capacidad económica y posición en el mercado es tal vez el factor principal para la mensuración del daño punitivo, junto con lo que puede estar ganando la empresa con la infracción en una estimación de la multiplicidad de clientes y operaciones, por lo cual el importe al que se le condene debe tener una entidad tal que haga mella efectiva en la empresa y haga ver a ésta y restantes empresas, la conveniencia de abandonar las malas prácticas de

116 https://ucu.org.ar/que-es-el-dano-punitivo/

117 PROCONSUMER c/ GALENO ARGENTINA S.A. S/ORDINARIO" Expte. Nº 27587/2012 Juzgado en lo Comercial Nº 12 Secretaría N° 23 "Buenos Aires, 5 de Septiembre de 2018.

mercado por la que se le sanciona" [118].

"Corresponde confirmar el monto fijado en primera instancia en concepto de daño punitivo -$ 500.000- pues si bien no se advierte que la infracción sea individualmente de mucha gravedad, no puede dejar de considerarse que se trata de una empresa financiera de significativo crecimiento y ámbito de actuación, con múltiples denuncias y actuaciones administrativas por violación al régimen de consumo, motivo por el cual, desde esa perspectiva, el importe concedido es razonable a los fines expuestos en tanto tal vez por sí solo para un patrimonio y giro comercial como el de la demandada, no constituya una suma que le haga desistir de una práctica generalizada que por su multiplicidad le puede estar trayendo mayores beneficios, pero es innegable que tiene una dimensión suficiente como para incentivar la promoción de otras acciones similares por parte de otros consumidores afectados, que a la postre logre hacer desistir a la empresa de la práctica comercial reprochable"[119].

En ambas sentencias, los tribunales interpretan que el instituto del daño punitivo posee una faz sancionatoria, otra preventiva o disuasoria. Con la finalidad de punir graves inconductas o incluso prevenir la realización de hechos similares para lograr hacer desistir a las empresas de las prácticas comerciales reprochables.

III) Rol del consumidor

El consumo es la forma que tiene el ser humano de satisfacer sus necesidades. Por lo tanto, el consumidor tiene una gran influencia en el mundo globalizado ya que son sus preferencias las que mueven el sistema económico productivo.

Es por esto, que se vuelve imperativo informar al consumidor acerca de las ventajas, desventajas y derechos existentes que lo amparan. Asimismo, informar sobre algunos aspectos que, como el de la publicidad, pueden influir en las decisiones que los consumidores toman a la hora de elegir determinados productos, bienes o servicios.

118 Rucci Cecily Ninel c/ Carta Automática 'Cordial Cía. Financiera' s/ sumarísimo, Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y Minería de General Roca. Cita: MJ-JU-M-127904-AR | MJJ127904 | MJJ127904

119 Rucci Cecily Ninel c/ Carta Automática 'Cordial Cía. Financiera' s/ sumarísimo, Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y Minería de General Roca. Cita: MJ-JU-M-127904-AR | MJJ127904 | MJJ127904

A su vez, al tratar la cuestión del consumo es necesario tener en cuenta la relación que este tiene con la protección del medio ambiente. Los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), en su objetivo N° 12 garantiza una “producción y el consumo responsable”. Por lo tanto, mediante la información brindada al consumidor este puede elegir el producto o el servicio que sea más sostenible dentro de sus capacidades.

Es así como el consumo sostenible no solo representa una pieza clave en el proceso de educación al consumidor, informándole acerca del impacto del consumo en la naturaleza y en las relaciones sociales, sino que a su vez, lo concientiza acerca de la posición que ocupa en el proceso productivo.

Sin embargo, para pensar en un consumidor con estas características es una condición sine qua non, contar con toda la información posible acerca de las distintas prácticas empresariales que están detrás de la elaboración de los productos.

Por tales motivos, se procederá a comentar algunos de los programas educativos implementados en otros países.

1. Políticas implementadas en países de la Unión Europea

Es importante recordar que al hablar de consumo hablamos de alimentación, vestimenta, vivienda, ocio, bienes o servicios. Es por esto que hablar de educación al consumidor es reconocer la necesidad social de educar a los ciudadanos desde la edad más temprana para que desarrollen hábitos, actitudes críticas y responsables y sean capaces desenvolverse en la sociedad de consumo.

Es aquí donde las instituciones educativas tienen un rol fundamental ya que son estos los medios más idóneos para llevar adelante el proceso educativo del consumidor y, en la actualidad, ya tienen un reconocimiento real y legal en muchos países alrededor del mundo.

En el caso europeo, son miles de establecimientos educativos que, bajo el amparo de la Comisión Europea, modificaron los programas académicos e implementados políticas de protección del consumidor en los planes de estudio. A los fines ejemplificativos se mencionara algunos de los casos más destacados.

a. Bélgica: La educación del consumidor ha sido integrada a los

programas de primaria y secundaria de la comunidad francófona por los últimos 25 años. Sin embargo, todavía hace falta apoyo tecnológico, consolidación del trabajo realizado, ampliación del material didáctico y desarrollo de una red local de contactos.

b. Alemania: Los temas de consumo y, específicamente, de educación del consumidor son incluidos de una u otra forma en el plan curricular, sin embargo, el sistema educativo alemán no está tan avanzado en esta materia como otros países de la región. Es necesario mayor consolidación del trabajo e incentivo al profesorado con formación y materiales didácticos innovadores que dinamicen el proceso de aprendizaje para los alumnos.

c. Reino Unido: La educación del consumidor no es una materia de pleno derecho que esté incluida en el programa escolar, ya que se considera que la asignatura de ciudadanía y educación personal, social y sanitaria, cubre las necesidades en dicha área. Sin embargo, representa un problema dado que le resta importancia a la educación del consumidor e imposibilita conocer los derechos que los ciudadanos tienen en esta materia desde temprana edad. Es imprescindible atender las necesidades estructurales, tecnológicas y de formación, así como también ampliar los planes curriculares para incluir este tópico, al igual que, consolidar y ampliar la red en dicha área.

Respecto de los distintos programas implementados por la Unión Europea, es necesario desarrollar el caso de España, ya que es uno de los países que se encuentra entre los más avanzados en esta materia. Aquí, la educación del consumidor, forma parte de los planes curriculares como una materia obligatoria, algo que se ve fortalecido por la amplia red local que integra a muchas escuelas y cuenta con amplio apoyo de las instituciones públicas.

Por tales motivos, se hará hincapié en algunas de las jurisdicciones del Reino de España a fin de informar las medidas que, en materia de educación del consumidor, se encuentran realizando.

a. Madrid: La Dirección General de Consumo es la autoridad competente en materia de educación del consumidor, los esfuerzos en esta materia no solo están orientados a las personas de menor edad y a la población estudiantil en los distintos niveles educativos, sino que se han redoblado esfuerzos para llegar a la población de edad avanzada. La estrategia implementada

en dicha comunidad autónoma está orientada a la realización de acciones educativas en los centros de enseñanza, estos se identifican como Programa Regional de Educación del Consumidor en la Escuela y se ofrece a través de dos vías: convenio de colaboración con las áreas de consumo de los Ayuntamientos y de la oferta directa de cursos de capacitación de los centros pertenecientes a la Dirección General de Consumo. Los talleres se orientan a impartir los conocimientos adecuados, estimulando a una participación activa del alumnado y en el caso de los menores de edad, a través de una manipulación que les facilite el aprendizaje. Dichos talleres se realizan bajo el sistema de contratación con empresas especializadas. A su vez, se realizan acciones puntuales propias o en conjunto con otras administraciones que consisten en campañas informativas específicas, jornadas para mayores, jornadas sobre diversos temas, exposiciones móviles y concursos, entre otras.

b. Aragón: La educación del consumidor es tratada en los centros escolares como una materia transversal en las áreas y asignaturas que integran los diversos ciclos educativos. Es estudiada a través de los diferentes temas y abarca la educación en valores. A su vez, se trabaja en actividades puntuales como semanas culturales, jornadas de convivencia o realización de talleres, ya que, la temática de consumo otorga muchas facilidades para ello.

En el caso de la Dirección General de Consumo del Gobierno de Aragón, se contempla entre los derechos básicos de los consumidores «el derecho a la educación y a la formación en materia de consumo», esto apunta entre otras cosas a las siguientes temáticas:

1. Edición de material didáctico de apoyo a la labor educativa y formativa en materia de consumo
2. Apoyo económico a la Educación del Consumidor en los diferentes niveles de enseñanza obligatoria.
3. Apoyo a la formación del profesorado y de las asociaciones padres y madres del alumnado. Anualmente se convoca la correspondiente orden en el Boletín Oficial de Aragón, de concesión de subvenciones para la realización de actividades o proyectos de educación y formación en materia de consumo a realizar en los centros docentes
4. Participación en los proyectos nacionales y europeos como socio

gestor adherido a través de la red de educación del consumidor.

5. Espacio específico en la Web de la Dirección General de Consumo, (sección educadores).
6. Espacios específicos en la revista Consumo Aragón.

Los cursos escolares se determinan en el Programa de Educación del Consumidor en Aragón, donde se recogen los objetivos y líneas de actuación de la Dirección General de Consumo, así como los recursos existentes y forma de acceder a ellos teniendo principalmente como destinatarios al ámbito escolar, no olvidando a otros agentes educativos.

c. Castilla: Al igual que en Aragón, la educación del consumidor es tratada como una materia transversal y se lleva a los distintos niveles del ámbito educativo.
Las actividades realizadas desde la Dirección General de Salud Pública y Consumo de la Junta de Castilla y León tienen los siguientes fines:

1. Elaborar y publicar material didáctico de apoyo a la labor educativa y formativa en materia de consumo.
2. Incluir la educación del consumidor en los diferentes niveles de enseñanza obligatoria. Para ello, anualmente se ha venido convocando a través de orden publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad, durante más de diez años, la concesión de subvenciones destinadas al desarrollo de los proyectos de consumo presentados tanto por los centros educativos públicos como privados de Castilla y León.[120]

IV) Conclusiones

Como hemos indicado en el anterior programa de políticas públicas, a partir de la sanción de la ley 24.240 y de la inclusión de los derechos de los consumidores en la reforma de 1994, se asentaron las bases de un sistema normativo que tiene como objeto equiparar el plano de desigualdad existente en la relación de consumo.

Dicha legislación estableció un sistema específico normativo quitándolo del campo del derecho común, determinando un criterio que se funda

120 Red E-CONS Comenius 3, La educación del consumidor en el aula (2004). En: https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0402BA3B4CBAA64105257BBB0075F181/$FILE/MANUAL_BASICO_EDUCACION_CONSUMIDOR_AULA_PROFESOR.pdf

"en el orden público económico social de protección"[121].

Estos avances legislativos han sido para nuestra sociedad un cambio radical en lo que respecta a la tutela de derechos de la ciudadanía. Sin embargo, ante la falta de conocimiento por parte de ellos, de nada sirve su correspondiente regulación y evolución legislativa. No existen dudas sobre la importancia del consumidor y del rol que éste ocupa en el sistema productivo, como así también, la capacidad que tiene el usuario o el consumidor de modificar las prácticas productivas en búsqueda de un consumo sostenible y responsable.

Es por esto que hablar de la "educación del consumidor" es reconocer, como mencionamos anteriormente, la necesidad social de educar a los ciudadanos desde sus inicios para que desarrollen hábitos, actitudes responsables y sean capaces desenvolverse en la sociedad de consumo. Es aquí donde se evidencia una clara ausencia en el diseño y puesta en marcha de políticas públicas por parte del estado nacional, ya que es éste el encargado de llevar adelante, a través de sus instituciones, el proceso educativo del consumidor.

Es menester señalar que la ley de Defensa del Consumidor tiene establecido en su articulado, la formulación e implementaciones de planes educativos para el consumo. Si bien es cierto que existen programas de capacitación, estos no tienen la difusión necesaria para llegar a toda la ciudadanía.

Asimismo, no se ha implementado la educación del consumidor en la inclusión de los planes oficiales de educación inicial, primaria, media, terciaria y universitaria. Esto quiere decir que no se ha cumplimentado con lo estipulado por los legisladores en el artículo 60 de la ley de Defensa del Consumidor (24.240), en donde se determina dicha inclusión de la siguiente manera:

> *"ARTICULO 60. — Planes educativos. Incumbe al Estado nacional, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a las provincias y a los Municipios, la formulación de planes generales de educación para el consumo y su difusión pública, arbitrando las medidas necesarias para incluir dentro de los planes oficiales de educación inicial, prima-*

121 http://www.saij.gob.ar/carlos-hernandez-diez-anos-ley-defensa-consumidor-panorama-jurisprudencial-dasf070020/123456789-0abc-defg0200-70fsanirtcod#CT003

ria, media, terciaria y universitaria los preceptos y alcances de esta ley, así como también fomentar la creación y el funcionamiento de las asociaciones de consumidores y usuarios y la participación de la comunidad en ellas, garantizando la implementación de programas destinados a aquellos consumidores y usuarios que se encuentren en situación desventajosa, tanto en zonas rurales como urbanas".

Por lo tanto, es responsabilidad de la ciudadanía en general exigir a los gobernantes llevar a cabo los programas de capacitación, como así también, la implementación de la educación del consumidor en los planes curriculares educativos. De tal manera, que toda la sociedad logre ser un verdadero consumidor (informado, responsable y solidario) y que desempeñe un papel activo en donde regule, oriente y transforme el mercado a través de sus decisiones[122].

.

122 Asociación Proconsumer, Educación del Consumidor (2022). En: https://www.proconsumer.org.ar/index.php/2011-08-15-07-10-58/80-proconsumer/124-educacion-del-consumidor

11

HIDRÓGENO VERDE: TRANSICIÓN ENERGÉTICA COMO ESTRATEGIA NACIONAL

Resumen ejecutivo

La lucha contra el cambio climático ha permitido a los países rever sus políticas energéticas para que resulten sustentables. En el marco de esta transición, el hidrógeno verde (H2V) representa una alternativa para producir energía no contaminante, de modo altamente sustentable y rentable. Nuestro país posee los recursos naturales necesarios para llevar adelante dicha empresa. No obstante, para posicionarse como productor y exportador de energías limpias requiere en forma urgente de un marco normativo de amplio espectro que regule la producción de hidrógeno verde, la inversión de capitales extranjeros y el empleo de los recursos naturales que conllevan su elaboración.

I) Introducción

El presente trabajo abordará los conceptos generales sobre el hidrógeno verde con el propósito de informar cuál es la situación legislativa actual en Argentina con respecto a esta nueva forma de combustible, analizar la viabilidad de un proyecto de explotación comercial y comparar las experiencias de otros países que llevan a cabo políticas públicas para regular su producción.

El hidrógeno se produce a partir de un proceso denominado electrólisis. Este consiste en el uso de corriente eléctrica para separar el hidrógeno (H2) del oxígeno (O) presente en el agua (H2O). Existen distintos tipos que se clasifican en colores según sea el origen de la energía utilizada en dicho procedimiento: gris (combustibles fósiles), rosa (energía nuclear), azul (gas) y verde (fuentes renovables).

El hidrógeno verde representa una alternativa digna de evaluar, ya que es un combustible no contaminante cuya elaboración tampoco carboniza el medio ambiente. A su vez, su producción y comercialización puede

convertirse en una gran oportunidad para nuestro país dados los recursos naturales disponibles (reservas de agua, energía eólica en la región patagónica y energía solar en la región del noroeste).

II) Experiencias de otros países

En la actualidad, Alemania, Australia, España, Uruguay y Chile, entre otros países del mundo, desarrollan estrategias nacionales para la producción y comercialización del hidrógeno verde. El propósito principal de estas políticas es modificar la matriz energética basada en el consumo de combustibles fósiles y mitigar los gases de efecto invernadero que constituyen la principal causa del calentamiento global. Para ello, los países mencionados han elaborado una hoja de ruta en la que se proponen objetivos claros y una legislación interna que regule la producción y exportación de este combustible limpio.

El armado de una estrategia nacional representa para los países la oportunidad de planificar detalladamente el desarrollo de la producción del hidrógeno verde (H2V) y proyectar el impacto socio-económico para el país (modificación de los hábitos de consumo energético, creación de un nuevo mercado, generación de nuevos puestos de trabajo, etc.). A modo de ejemplo, cabe describir las políticas públicas desarrolladas por Chile y Alemania.

Chile fue uno de los primeros países en presentar en noviembre de 2020 un plan estratégico nacional sobre hidrógeno verde[123] con el propósito de potenciar esta industria y situarse entre los principales productores del mundo para 2040. Para cumplir esta meta, el Ministerio de Energía de Chile planificó una estrategia para la transición energética que ejecuta las siguientes líneas de acción:

a. Transferir conocimiento para su producción e innovación en los recursos tecnológicos.
b. Fomentar la producción, uso y exportación.
c. Brindar un marco normativo.
d. Generar desarrollo social y territorial.

En la elaboración de este proyecto el ministerio cuenta con el asesoramiento de profesionales para brindar capacitaciones que favorezcan

123 "Estrategia Nacional de Hidrógeno Verde" En: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29498/1/BCN___Estrategia_Nacional_de_Hidrogeno_Verde_.pdf

la adaptación a un proceso de cambio de matriz energética y generar consensos entre la población.

Dicha estrategia se ejecutará en tres etapas. En la fase inicial, la meta es generar la demanda local para que la comunidad comience a utilizar energía proveniente del hidrógeno verde. Asimismo, se construirá la infraestructura necesaria aplicando el conocimiento y experiencia lograda a partir del mercado local. El objetivo de la segunda etapa es la inserción en el mercado internacional y, para lograrlo, se desarrollará una industria de producción y exportación de amoniaco verde mediante la promoción de los consorcios de empresas cuya meta sea aumentar la capacidad de generar energía, es decir, los niveles de escala de GW o gigavatios. En la etapa final, el objetivo consiste en posicionarse como proveedor global de energías limpias siendo competitivos en los costos para el 2030 y contando con más de 5 GW (gigavatios) de capacidad para 2025.

Entre los países europeos, Alemania se destaca por tener una agenda ambiental ambiciosa en la lucha contra el cambio climático, ya que busca eliminar todo tipo de energía proveniente del carbón. En esta línea, su interés por la producción de hidrógeno verde se vincula con una perspectiva de cambio de matriz energética que, en el largo plazo, pretende lograr la neutralidad en los distintos sectores (industrial y energético) del país que actualmente emiten CO2.

En línea con este objetivo, el 10 junio de 2021, el Gabinete Federal aprobó una Estrategia Nacional de hidrógeno verde[124] estableciendo 38 medidas nacionales para gestionar el desarrollo y exportación de tecnologías relacionadas con este combustible. Asimismo, el Comité de Coalición del gobierno destinó 445 millones de euros para estimular la producción de H2V hasta 2024. De dicho monto, 2000 millones serán destinados al hidrógeno en el “ámbito mundial” y los 7000 millones restantes serán utilizados con el propósito de fortalecer la cadena de valor del hidrógeno previendo el abastecimiento en la red eléctrica ante la posibilidad de escasez de combustibles fósiles (carbón, gas, petróleo).

El gobierno alemán entiende que, para fortalecer la competitividad entre las empresas locales y extranjeras, es necesario un conjunto de

124 “Adopción de la Estrategia Nacional de Hidrógeno” En: https://www.energypartnership.cl/es/newsroom/hidrogeno-alemania/

medidas tendientes a: desarrollar mercados nacionales acompañado de inversiones, reducir los costos de explotación, construir una política energética sostenible y fijar el precio de los combustibles. Como complemento de estas medidas económicas, contempla la promoción e incremento de espacios de investigación sobre nuevas tecnologías que contribuyan a la explotación del H2V, así como la cooperación internacional para el abastecimiento de aquellos rubros que no se hayan podido abastecer con la producción nacional. En esta última línea, el gobierno alemán ha comenzado a generar alianzas con diferentes grupos empresariales y también con otros países, como Chile.

Como podemos observar, ambos países persiguen objetivos similares y desarrollan políticas focalizadas en la promoción de la producción de hidrógeno verde en las que se enfrentan a un desafío energético que requiere de la colaboración y cooperación de otros Estados. Esta oportunidad económica representa también una oportunidad para el acercamiento entre naciones y la mejora de las relaciones comerciales existentes. Si bien, Alemania es un país con una trayectoria en la ejecución de políticas sustentables y posee la infraestructura necesaria para producir hidrógeno verde, no cuenta con la misma abundancia de recursos naturales que los países de América de Sur. Por eso, en este escenario, las naciones sudamericanas cuentan con una ventaja significativa a la hora de atraer a inversionistas extranjeros.

III) Argentina y el hidrógeno

Actualmente en Argentina, no se produce hidrógeno verde, sino hidrógeno gris que es utilizado en la industria química para la producción de amoniaco, componente básico para la elaboración de fertilizantes y metanol. El hidrógeno gris también se emplea en la industria petrolera para la refinación de este combustible.[125]

Nuestro país posee los recursos naturales necesarios para dedicarse plenamente a la industria del hidrógeno verde. Es por ello, que su producción representa una oportunidad económica, ya que permitirá abastecer la red eléctrica y sustituir la demanda de combustibles fósiles en ciertos sectores del trasporte, ahorrando significativamente los costos de importación.

125 "Plan para desarrollar el hidrógeno" En: https://www.pagina12.com.ar/343639-plan-para-desarrollar-el-hidrogeno

Al respecto, cabe destacar que la reciente escasez de gasoil[126], producto de la falta de importación, ha generado una crisis de abastecimiento en distintas provincias de nuestro país cuyas consecuencias son la importación de más combustibles a costos irrisorios y pérdidas económicas en distintos sectores productivos e industriales vinculados con el sector transportista. En este contexto, un cambio progresivo de la matriz energética permite disminuir la incertidumbre que genera la escasez de combustibles fósiles, a la vez que luchar contra el cambio climático.

Para asesorar al poder ejecutivo en políticas públicas vinculadas con el cambio climático, entre ellas la producción de hidrógeno verde, se ha creado recientemente el Concejo Económico y Social. Este es uno de los órganos destinados a generar espacios de investigación sobre las potencialidades de dicho combustible y, a la vez, facilitar el acercamiento de posiciones entre el sector público, privado y el científico tecnológico en la elaboración de proyectos o estrategias que involucren la participación ciudadana.

En mayo de 2022, en el foro denominado "Diálogo y consensos para el desarrollo de la economía del hidrógeno como políticas de Estado"[127] se hizo hincapié en la necesidad de generar una estrategia nacional sobre hidrógeno verde con un horizonte a 2030, debido a que dicho tema es parte importante de las agendas mundiales en la promoción de energías limpias. Es por ello, que tanto los gobiernos nacionales como provinciales, se han comprometido en la formulación de normas uniformes que regulen la producción de H2V y en la creación de un régimen de promoción que permita el trabajo conjunto del sector privado y el sector científico. Entre las empresas interesadas en este tipo de proyectos se encuentran el Consorcio H2AR (liderado por Y-Tec, que depende de YPF), también las firmas Cargil, Genneia, Loma Negra, Pampa Energía, Profertil, Scania, Simens Energy, Tenaris, Schlumberger, Toyota, Trafigura, TGN y TGS.

A nivel provincial, Jujuy y Río Negro son las principales interesadas en llevar a cabo la explotación y el desarrollo de políticas energéticas que incluyan al hidrógeno verde como vector de energía, ya que actualmente

126 "Mapa de la crisis del gasoil: se agrava la escasez y ya se reportan problemas de abastecimiento en 19 provincias "En: https://www.infobae.com/economia/2022/06/06/mapa-de-la-crisis-del-gasoil-se-agrava-la-escasez-y-ya-se-reportan-problemas-de-abastecimiento-en-19-provincias/

127 "El Consejo Económico y Social realizó el Foro "Hacia una Estrategia Nacional Hidrógeno 2030" En: https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-consejo-economico-y-social-realizo-el-foro-hacia-una-estrategia-nacional-hidrogeno-2030

poseen en sus territorios la infraestructura para la explotación energética basada en fuentes renovables.

En la provincia de Jujuy se han realizado investigaciones para producir hidrógeno verde a base de la energía solar[128], ya que tiene el segundo parque solar (Cauchari) más grande de Latinoamérica. Mientras desde el gobierno se busca financiamiento, en la legislatura jujeña se debaten dos proyectos para la regulación de este nuevo combustible: "Impulso y fomento a la generación de hidrógeno verde y derivados" y "Régimen para la protección de la comercialización de las reducciones de emisiones provinciales". Este tipo de proyectos constituyen incentivos para el sector privado productivo, en tanto brindan mayor seguridad jurídica a los posibles inversionistas, proporcionando un marco regulatorio alentador.

Río Negro cuenta también con un "Plan Estratégico de Hidrógeno Verde RN[129]" cuyos objetivos son: maximizar las posibilidades de industrialización e inversiones en la provincia, promover el desarrollo nacional y provincial de esta nueva tecnología, atraer el ingreso de capitales privados, instalar más plantas de energía eólica y generar mano de obra calificada como no calificada.

Dicha estrategia se enfoca en distintas aristas para la planificación del desarrollo. Entre las propuestas, se encuentran: la promoción del consumo local de H2V, lo que generará valor agregado a los productos de exportación de las industrias locales, y la posibilidad de emitir bonos verdes rionegrinos certificados, como así también criptodivisas de H2V por parte del sector financiero. Asismismo, la producción de hidrógeno verde representa la apertura de un nuevo nicho para el sector de los seguros que podrá ofrecer una nueva gama de coberturas para los diferentes eslabones de la cadena productiva, dado que el desarrollo de esta energía tendrá un gran impacto en el movimiento económico provincial (proveedores, rutas, aeropuertos).

Forma parte del plan estratégico el relevamiento de la situación actual y las condiciones en la que se encuentra Río Negro en materia ener-

128 "En Jujuy quieren producir 400.000 toneladas de hidrógeno verde, ¿cómo lo harán?" En: https://economiasustentable.com/noticias/en-jujuy-quieren-producir-400000-toneladas-de-hidrogeno-verde-como-lo-haran#:~:text=Al%20igual%20que%20esta%20provincia,reservadas%20en%20plena%20Puna%20juje%C3%B1a%E2%80%9D.

129 Plan Estratégico: hidrogeno verde" En:https://rionegro.gov.ar/contenido/Hidrogeno%20Verde/PLAN_EST_%20H2V_RN_ACTUALIZADO_Mayo_2022.pdf

gética y en emisión de carbono. También, el trabajo conjunto con el área de educación haciendo hincapié en brindar capacitaciones para la comunidad sobre la importancia de producir nuestro propio hidrógeno verde, además de proporcionar los conocimientos necesarios para aquellas personas que tengan interés en desarrollarse laboralmente en este rubro.

En este contexto, en agosto de 2021 se firmó el "Acuerdo Marco sobre Proyectos de Industria Verde en la provincia de Rio Negro"[130], celebrado entre Argentina Fortescue Future Industries Sociedad Anónima, el Ministerio de Desarrollo Productivo de la República Argentina y la provincia de Río Negro. Este acuerdo tiene como objetivos principales: buscar emplazamientos para proyectos verdes, generar una plataforma de conocimiento e investigación, obtener los permisos necesarios y aplicar el know-how en tecnología y conocimientos.

Sin embargo, una de las objeciones que genera la explotación de este nuevo combustible en Argentina y el resto del mundo, se vincula con el uso del agua como materia prima porque su producción podría originar escasez hídrica y sequía[131] en la región donde se desarrolle. Una de las alternativas para evitar el uso de agua dulce consiste en la desalinización del mar, aunque el alto costo que conlleva aumentaría el valor de venta. Es importante advertir que el proceso de desalinización pone también en peligro la vida marina, debido a que durante la extracción del agua de mar se emplean filtros donde quedan atrapadas varias especies.

Estos riesgos ponen en evidencia la necesidad de un mayor debate sobre el tipo de agua a utilizar en la producción de hidrógeno verde para elegir la opción con menor impacto ambiental. En este sentido, cabe resaltar el rol de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el desarrollo Tecnológico y la Innovación a través del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT) que fomenta en nuestro país los proyectos centrados en la reutilización de las aguas residuales a fin de que sean aptas para la producción de hidrógeno.[132]

130 "ACUERDO MARCO SOBRE PROYECTOS DE INDUSTRIA VERDE EN LA PROVINCIA DE RIO NEGRO"En: https://rionegro.gov.ar/contenido/hidrogeno/acuerdo_marco.pdf

131 "Hidrógeno verde: el demorado despertar de la fuente de energía que anticipó Julio Verne hace 150 años "En: https://www.eldiarioar.com/economia/hidrogeno-verde-demorado-despertar-fuente-energia-anticipo-julio-verne-150-anos_1_9052692.html

132 "Sistemas bioelectroquímicos y su potencial aplicación a hidrógeno verde" En:https://www.argentina.gob.ar/noticias/sistemas-bioelectroquimicos-y-su-potencial-aplicacion-hidrogeno-verde

IV) Cuestiones de relevancia para su aplicación

Para llevar a cabo una política energética eficiente se deberán analizar las ventajas y desventajas que implica el desarrollo productivo de este nuevo vector de energía y/o combustible.

En cuanto a las ventajas, podemos mencionar que es un combustible muy versátil, que puede ocuparse en la industria química tanto como para generar energía eléctrica o combustible para el trasporte (vehículos eléctricos). En la actualidad, los países pioneros en la producción de hidrógeno verde priorizan su empleo como combustible para los transportes pesados (aviones, embarcaciones, camiones, entre otros), dado su elevado impacto en la contaminación ambiental producida por dicho sector. Acompañando este cambio de matriz energética, empresas multinacionales como Toyota, Kia, Ford o General Motors, ya han desarrollado motores aptos para abastecerse de esta nueva energía y reconvertir automóviles convencionales a eléctricos[133].

Otra ventaja del hidrógeno verde es la posibilidad de mezclarlo con el gas natural, facilitando así su transporte por tuberías ya existentes. Esto reduce los costos de infraestructura necesaria para su traslado, pero aumenta el valor de la huella de carbono emitida. Por otra parte, su facilidad de almacenamiento lo hace altamente ventajoso ante posibles eventualidades que impliquen desabastecimiento de otros combustibles, como ocurre actualmente por las restricciones ocasionadas debido a la guerra entre Rusia y Ucrania.

No obstante, también presenta desventajas. En primer lugar, como todo combustible, es altamente volátil e inflamable por lo que deben tomarse las medidas de seguridad necesarias para su manipulación segura. Asimismo, su producción es costosa, aunque se observa una tendencia en baja debido a los múltiples beneficios arancelarios que promueven los Estados para mejorar su matriz energética.

En síntesis, para que un proyecto como la producción de hidrógeno verde pueda ser viable en nuestro país, hace falta crear la regulación respectiva, atraer la inversión económica ofreciendo beneficios económi-

133 "Electromovilidad: oportunidad o desafío para Argentina" En: http://nuevasgeneraciones.com.ar/sitio/wp-content/uploads/documentos3/_archivo/2022/NG-PP363-Electromovilidad-ABR2022.pdf?PP363

cos en el corto y mediano plazo, desarrollar un mercado local impulsando la compra de vehículos que utilicen combustibles a base de hidrógeno e investigar acerca de las alternativas más ecológicas para que su producción no impacte en las reservas de agua. Cumpliendo todos y cada uno de estos requerimientos, se garantiza la posibilidad de explotación del hidrógeno verde en un marco que puede resultar redituable, pero en el que es preciso invertir en investigación para que no implique costos ambientales irreversibles.

V) Antecedentes normativos y proyectos vigentes

Argentina sancionó en agosto de 2006, la ley 26.123 denominada "Régimen para el desarrollo de la tecnología, producción, uso y aplicaciones del hidrógeno como combustible y vector de energía"[134] con el objetivo de promover la investigación, el desarrollo, la producción y el uso del hidrógeno como combustible. Entre sus propuestas, se destaca la creación de un Fondo Nacional de Fomento del Hidrógeno (FONHIDRO).

Sin embargo, a casi dieciséis años de su sanción, muchos de sus prometedores artículos han quedado relegados porque la ley no fue reglamentada. Esto demuestra la poca importancia dada en dicha oportunidad a la regulación efectiva de formas alternativas de combustible, quizás porque una década atrás resultaba impensable que la escasez de combustible sería inminente.

La preocupación actual por el cambio climático y los compromisos asumidos para reducir las emisiones de CO2 en el ambiente obligan a pensar en un cambio urgente de la matriz energética. Es por esto que Argentina debe comprometerse también a producir su propia energía a base de recursos naturales.

En este contexto, los gobernadores y legisladores nacionales han comprendido la importancia de regular nuevamente este tipo de actividad, dado el potencial de nuestro país para convertirse en uno de los proveedores de energía limpia. En esta línea, a fines de 2021 el senado nacional detectó la falta de reglamentación de la ley anteriormente mencionada, y presentó un proyecto replicando parte de ella, aunque con algunas modi-

134 " REGIMEN PARA EL DESARROLLO DE LA TECNOLOGIA, PRODUCCION, USO Y APLICACIONES DEL HIDROGENO COMO COMBUSTIBLE Y VECTOR DE ENERGIA" En: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/119162/norma.htm

ficaciones tales como la creación de un Régimen Nacional de Promoción de Hidrógeno que regule la adquisición de beneficios arancelarios (como la aplicación en un 15% de la alícuota de ganancias).

Muchos de los proyectos presentados en las distintas cámaras nacionales están motivados por la posibilidad de que Argentina pueda ubicarse como proveedor local e integrar el mercado de combustibles alternativos. Es por ello que, para promover esta nueva industria, el estado debe involucrarse por medio de medidas que contribuyan a la reducción de costos para la producción y brindar la seguridad jurídica necesaria para alentar el desarrollo de nuevas inversiones.

Entre los proyectos vigentes presentados ante la Cámara Nacional de Diputados, podemos destacar los siguientes beneficios propuestos :

a. Arancel 0% para la compra de equipos importados que no se fabriquen en el país y que no puedan ser remplazados.
b. bCreación de líneas de crédito con tasas preferenciales absorbiendo el costo de la financiación para la compra de bienes.
c. El gobierno nacional durante el plazo de un año se hará cargo de la mitad de las contribuciones patronales de las personas que formen parte de la cadena de producción.

A su vez, otro proyecto para regular el régimen nacional de promoción del hidrógeno verde[135] propone incluir dentro de las metas de la estrategia nacional, los siguientes:

a. Lograr capacidad de producción local de hidrógeno de origen renovable.
b. Alcanzar en la cobertura de hidrógeno de origen renovable, sectores tales como transporte automotor de carga, transporte fluvial y transporte ferroviario.
c. Alcanzar volúmenes de hidrógeno de origen renovable para exportación.
d. Alcanzar un porcentaje de consumo nacional de hidrógeno de origen renovable en un mínimo del treinta y cinco por ciento (35%) para el año 2030.

Este proyecto busca que trianualmente se realicen informes acerca

135 "REGIMEN NACIONAL DE PROMOCIÓN DEL HIDRÓGENO". En: https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2021/PDF2021/TP2021/3601-D-2021.pdf

de las instancias desarrolladas en la estrategia nacional para dar transparencia en la ejecución.

Todos los proyectos aquí mencionados buscan regular los beneficios arancelarios para abaratar los costos en la producción de este nuevo combustible y alentar que los inversionistas se involucren en un proceso de cambio de matriz energética, ya que el impacto del cambio climático se profundiza y el consumo eléctrico ha subido a lo largo de los años, aumentando los costos del servicio y encareciendo su uso. Por eso, es prioritario que las políticas públicas desarrollen sinergia con el resto de los proyectos vigentes e impulsen un cambio progresivo que involucre a toda la comunidad en el consumo de nuevas formas de energía.

Muchas de las temáticas ligadas con el medio ambiente, las estrategias y soluciones propuestas, implican cambios drásticos y un impacto relevante en la cotidianeidad que la mayor parte de la población desconoce. Es por esto, que es relevante en cualquier esquema de estrategia nacional sobre hidrógeno verde generar espacios de capacitación que den a conocer la procedencia de esta nueva forma de energía, advirtiendo sus ventajas y desventajas para el ecosistema de las regiones que la produzcan.

VI) Conclusiones

Entre las principales ventajas de la producción de hidrógeno verde, se destaca que no emite CO2 al ambiente, ya que durante el proceso de producción solo libera vapor de agua, del cual no existen hasta el momento investigaciones que demuestren su perjuicio para el ambiente.

Su producción a gran escala implica ganar la carrera en la descarbonización del sector energético y, a la vez, reducir el elevado porcentaje del presupuesto que los gobiernos suelen asignar a la adquisición y/o explotación de combustibles fósiles.

Tal como se explica en el presente trabajo, nuestro país tiene el potencial necesario para transformarse en productor de hidrógeno verde porque cuenta con los recursos naturales requeridos: reservas significativas de agua dulce o salada, así como energía solar y eólica. Esto representa una oportunidad económica para la inserción en el mercado exportador de energías limpias. Sin embargo, para que esta oportunidad se concrete, requiere también de dos factores claves: un marco normativo e inversiones.

Si bien en el presente ya hay dos provincias (Jujuy y Río Negro) que han desarrollado emprendimientos para su explotación, cabe advertir que están financiados por capitales totalmente extranjeros, sin que exista un marco regulador que contemple el uso de un recurso prioritario a futuro como lo es el agua dulce a fin de evitar la explotación indiscriminada, así como la desertificación de los suelos.

Este último aspecto nos advierte acerca del arduo trabajo que tienen por delante el gobierno y los legisladores para regular su producción y evaluar las contingencias vinculadas con su explotación, así como para incentivar la investigación en dicho terreno.

POLÍTICAS PÚBLICAS

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 central en la Ciudad de Buenos Aires y cuenta con oficinas en varias provincias argentinas. Nuevas Generaciones trabaja dentro de una concepción completamente innovadora que combina academia, juventud, federalismo, vínculos internacionales, experiencia y voluntad transformadora. Dichos elementos son 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**, constituída en 1967 y cercana al partido Unión Social Cristiana de Baviera/CSU, es una fundación política alemana con sede principal en la ciudad de 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 exclusivamente a la utilidad pública. Asentada en ideales sociales y cristianos, promueve la dignificación humana, el desarrollo sustentable y la economía social de mercado. Desde hace casi 50 años, la Fundación Hanns Seidel se ha comprometido con la cooperación internacional para el desarrollo y ejecuta actualmente proyectos en más de 70 países.

Nuevas Generaciones y Hanns Seidel llevan a cabo en cooperación internacional el programa de **Políticas Públicas**, 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, provinciales y municipales precisan para su función.

En todos los trabajos realizados dentro del programa de Políticas Públicas se brindan propuestas realistas y viables a través de los instrumentos necesarios para su aplicación inmediata. El trabajo de Nuevas Generaciones se desarrolla 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 a cada sector económico nacional.
Los resultados del trabajo procuran promover el debate de cada temática entre los líderes políticos y los formadores de opinión, destacando el hecho de los consensos ya obtenidos, y de la viabilidad política de su aplicación. Cada semestre los documentos elaborados por el equipo de Políticas Públicas son compilados en la presente publicación.