

# PROYECTOS DE LEY

presentados por el  
Diputado Nacional Eduardo Raúl Conesa

---

2016 - 2017



# PROYECTOS DE LEY

presentados por el

Diputado Nacional Eduardo Raúl Conesa

---

2016 - 2017





# PRÓLOGO

En este libro presentamos un conjunto de proyectos de ley que determinarían, de ser sancionadas e implementadas, un vigoroso crecimiento económico en la Argentina, con una también muy fuerte creación de empleos. Para conseguir el crecimiento con pleno empleo, es esencial que los dos grandes precios macroeconómicos, que son el tipo de cambio y la tasa de interés, den las señales correctas a los productores, consumidores y operadores de la economía. El punto es que existe entre ambas variables, tipo de cambio real y tasa de interés real, una relación inversa: cuando el tipo de cambio real es bajo, la tasa de interés real es alta y cuando el tipo de cambio es alto, la tasa de interés es baja. El tipo de cambio real alto, de por sí, alienta las exportaciones y desestimula las importaciones y por esta vía protege la industria nacional y el empleo sin necesidad de protección aduanera. Y la tasa de interés real alta desestimula la inversión, sin llegar a estimular el ahorro nacional, aunque ciertamente estimula la venida de ahorros especulativos del exterior, la sobrevaluación cambiaria, la bicicleta financiera, el endeudamiento externo, y la necesidad de controles y restricciones sobre la importación de bienes y servicios.

La tercera variable clave para apuntalar un tipo cambio competitivo y una tasa de interés baja, es la sanidad fiscal. Las leyes de la economía indican que cuando hay sanidad fiscal, la tasa de interés interna tiende a ser baja y por lo tanto, el tipo de cambio tiende a ser alto. Y si el tipo de cambio se mantiene alto por mucho tiempo, se expanden las exportaciones, las que a su vez tienen un impacto fuerte y positivo sobre la actividad económica y el empleo, lo cual a su vez refuerza el superávit fiscal. Entraríamos así en un círculo virtuoso. Esto fue lo que ocurrió en todos los países que tuvieron un desarrollo económico sostenido. No fueron milagros el japonés y el alemán occidental de 1950 a 1980. Ni milagro fue el desarrollo coreano desde 1961 hasta el presente. Ni el gran desarrollo chino desde 1990 hasta el presente. Tampoco fue casualidad el gran desarrollo argentino de la generación del 80. En todos estos casos operaron de manera estricta los círculos virtuosos de la economía recién citados.

Por otra parte tenemos otro período de nuestra historia económica dónde ocurrió lo contrario, por ejemplo, el tipo de cambio real en el período 1991-2001 fue

extremadamente bajo y, por supuesto, se perdieron puestos de trabajo. Después de 10 años de aumento del desempleo, en el 2001 se terminó con un desempleo y subempleo que llegaron sumados al 40% de la fuerza de trabajo. En otras palabras tuvimos una verdadera catástrofe, con el país a punto de estallar. El tipo de cambio bajo pudo mantenerse por 10 años gracias el déficit fiscal financiado con el endeudamiento externo. Hay que alejarse de esas recetas fáciles pero erróneas.

La objeción vulgar a la política de tipo de cambio competitivo afirma que ella rebaja los salarios reales. Esta objeción es falsa. El tipo de cambio competitivo solamente rebaja el salario en dólares, que es irrelevante para los trabajadores. Pero, por el contrario, el salario bajo en dólares incrementa fuertemente la demanda de trabajo por parte de los empleadores y permite avanzar hacia pleno empleo, y hacia el aumento de los salarios reales verdaderos, esto es a los deflactados por el IPC. Al respecto nada mejor citar a Keynes en su magistral libro sobre la moneda y el empleo de 1936:

*“Teniendo en cuenta la naturaleza humana y nuestras instituciones, sólo una persona tonta (“foolish”) preferiría una política de flexibilización laboral (por rebaja de salarios) a una de flexibilización monetaria (por devaluación de la divisa) (...) Un método que es fácil de aplicar debe ser preferible a un método que es tan difícil como impracticable”*

Por otra parte, el tipo de cambio competitivo permite reducir la carga relativa del tamaño del Estado con respecto al PBI, y de esta manera aliviana a toda la economía del peso muerto de la ineficiencia estatal, y así se le permite al PBI correr y crecer más velozmente.

Juan Bautista Alberdi en 1852 decía que “gobernar es poblar” porque en aquel entonces nuestro país era un desierto despoblado. En aquel entonces se implementó una política exitosa de inmigración europea, se construyeron ferrocarriles y puertos y se llevó a cabo una acertada política educativa que nos puso entre los 7 países de mayor ingreso per cápita del planeta hacia 1910.

Sin embargo, desde la segunda mitad del siglo XX hasta 2015, el paradigma cambió: gobernar es “nombrar” en lugar de “poblar”. Nombrar amigos y clien-

tela partidaria a nivel nacional, provincial y municipal. Se consideró erróneamente que esto es lo importante para consolidar el poder político y económico de los gobernantes. Pero ello provoca el aumento del gasto público, déficit fiscal, sobrevaluación cambiaria y alta tasa de interés. Así fue que en el año 2001 había 2.400.000 empleados públicos y a fines del 2015 pasamos a 4.400.000, es decir que soportamos un aumento del 83% en 14 años. Por eso y por el desorden en administración del Estado, pasamos de superávit a déficit fiscal, al subdesarrollo y a la inflación.

En este libro recopilamos los 20 proyectos de ley de los 26 que he presentado como Diputado Nacional en los dos años de mi mandato en 2016 y 2017. En algunos casos hay entrecruzamiento de temas, pero siempre dentro de una unidad conceptual. Un punto central que contienen casi todos los proyectos es la eliminación de la prohibición de indexar, y, por el contrario proponen adoptar un sistema monetario similar al chileno, donde todos los depósitos a plazo fijo en los bancos a más de tres meses están indexados por ley, y por lo tanto los ciudadanos del vecino país no tienen necesidad de protegerse contra la inflación comprando dólares. De esta manera, si adoptáramos ese sistema en nuestro país, los ahorros nacionales quedarían dentro de la Argentina y servirían para recrear un gran mercado de capitales local para financiar la inversión productiva local. La condición del éxito de este sistema es que se utilice para indexar un solo índice, que es el de los precios al consumidor, por cuanto es el que contiene más variedad de precios. Por supuesto, también debiera indexarse el tipo de cambio con el mismo índice.

En la Cámara me he encontrado con brillantes colegas y funcionarios de todos los partidos e ideologías. Pude contar además con el apoyo incansable de un leal y excelente staff. En el proyecto de la ley federal de autopistas y en temas relativos a la indexación, debo agradecer el gran aporte del Dr. Guillermo Laura. En el impuesto a la tierra libre de mejoras, al entusiasmo del Dr. Hector Sandler. En lo relativo al derecho de huelga, el aporte del Dr. Julián de Diego. Y en lo relativo al puerto de aguas profundas el aporte del Lic. Francisco Cachaza Iramont. Agradezco mis amigos del viejo Partido Demócrata, el continuador de Roca y de Sarmiento y al PRO, la posibilidad y el honor de ser Diputado Nacional. También agradezco al Presidente de la Cámara Dr. Emilio Monzó, al Titular

del Bloque Pro Lic. Nicolás Massot y a la ex Diputada Paula Bertol por el tratamiento que me dispensaron. Estoy seguro que si se siguieran los lineamientos de estos proyectos de ley, que son progresistas y a favor del pleno empleo, nuestro país crecerá y el gobierno que los implemente se cubrirá de gloria y de votos por muchos años, porque en definitiva el pueblo argentino busca un Presidente que lo lleve al desarrollo económico acelerado y en libertad. Espero y ruego a Dios que ese Presidente sea el Ing. Mauricio Macri.

Buenos Aires, 24 de octubre de 2017  
EDUARDO RAÚL CONESA  
Diputado Nacional

# 2016

---

## 01.

OBLIGACIONES MONETARIAS CREACIÓN DE LA UNIDAD DE CUENTA ESTABLE Y REACTIVACIÓN DE LA ECONOMÍA.

*1513-D-2016 - Legislación General Finanzas, Presupuesto y Hacienda 11/04/16.*

## 02.

MODERNIZACIÓN EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA DEL ESTADO.

*1743-D-2016 - Legislación del Trabajo Peticiones, Poderes y Reglamento, Presupuesto y Hacienda - 18/04/16.*

## 03.

PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

*2730- D-2016 - Presupuesto y Hacienda - Peticiones, Poderes y Reglamento, Presupuesto y Hacienda 18/04/16.*

## 04.

RED FEDERAL DE AUTOPISTAS.

*2822-D-2016 - Transportes*

*Seguridad Interior, Legislación Penal, Presupuesto y Hacienda - 18/05/16.*

## 05.

COMISIONES SOBRE OPERACIONES CONCERTADAS CON TARJETAS BANCARIAS.

*5284-D-2016 - Legislación General Finanzas - 19/08/16.*

## 06.

PLAN DE ESTABILIZACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO.

*7686-D-2016 - Presupuesto y Hacienda - Legisl Gral. / Legisl Pena/ Legisla Trabajo/ Finanzas - 01/11/16.*



# 2017

---

07.

REGLAMENTACIÓN DEL DERECHO A HUELGA.

*3078-D-2017 - Legislación Del Trabajo 12/06/17.*

08.

DEROGACIÓN DE AUTORIZACIÓN AL BCRA PARA EMITIR LEBACS.

*3638-D-2017 - Finanzas - 05/07/17.*

09.

REPATRIACIÓN DE CAPITALS PRODUCTIVOS.

*3128-D-2017 - Presupuesto y Hacienda 13/06/17,*

10.

DEROGACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN A CONTRATAR DEUDA PÚBLICA BAJO JURISDICCIÓN EXTRANJERA.

*3757-D-2017 - Presupuesto y Hacienda 10/07/17.*

11.

ELIMINACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN DE ADELANTOS TRANSITORIOS AL GOBIERNO POR PARTE DEL BCRA.

*3637-D-2017 - Finanzas - Presupuesto y Hacienda - 13/07/17.*

12.

PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES PROTECCIÓN IND. NACIONAL.

*3873-D-2017 - Presupuesto y Hacienda Finanzas - 13/07/17.*

# 2017

---

## 13.

LEY DE ELIMINACIÓN DE LA ECONOMÍA SUBTERRÁNEA, BANCARIZACIÓN DE LA ECONOMÍA, REGISTRACIÓN DE 4 MILLONES DE TRABAJADORES ADICIONALES, INDEXACIÓN DE LOS DEPÓSITOS A PLAZO FIJO, DE LAS PRESTACIONES ALIMENTARIAS, DE LAS JUBILACIONES Y PENSIONES Y DEROGACIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE INDEXAR.

*4170-D-2017 - Presupuesto y Hacienda - 03/08/17*

## 14.

LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA, SINCERAMIENTO DE LA REPRESENTATIVIDAD, ELECCIÓN DE DIPUTADOS POR CIRCUNSCRIPCIONES UNINOMINALES Y ELIMINACIÓN DE LAS ELECCIONES PRIMARIAS, ABIERTAS, SIMULTÁNEAS Y OBLIGATORIAS.

*4178-D-2017 - Asuntos Constitucionales Justicia - 03/08/17.*

## 15.

LEY DE AUMENTO DE LOS SALARIOS REALES Y DE AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DE LA ECONOMÍA MEDIANTE REFORMAS IMPOSITIVAS DE ORDEN NACIONAL Y PROVINCIAL. DEROGACIÓN DE INGRESOS BRUTOS. CREACIÓN DE IMPUESTO A LA TIERRA LIBRE DE MEJORAS COMPUTABLE COMO PAGO A CUENTA DE GANANCIAS.

*4169-D-2017 - Presupuesto y Hacienda - 03/08/17*

## 16.

LEY DE RESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS DE INDEXACIÓN EN MATERIA TRIBUTARIA, BALANCES, CRÉDITOS Y DEUDAS. 4436-D-2017

*- Presupuesto y Hacienda - 23/08/17*

# 2017

---

17.

LEY REFORMA CONSTITUCIONAL.

*4797-D-2017 - Asuntos Constitucionales Presupuesto y Hacienda - 07/08/17.*

18.

LEY DE PRESUPUESTO PARA LA DEFENSA PARA SUPERAR EL ESTADO DE INDEFENSIÓN EN QUE SE ENCUENTRA ACTUALMENTE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

*Presupuesto y Hacienda - 5123-D-2017 25/08/17.*

19.

LEY DE PUERTO DE AGUAS PROFUNDAS - INTERESES MARÍTIMOS, FLUVIALES, PESQUEROS Y PORTUARIOS. OBRAS PÚBLICAS.

*Asuntos Constitucionales y Presupuesto y Hacienda - 5158-D-2017 - 26/08/17.*

20.

LEY DE SUSTITUCIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA NACIÓN POR EL FUERO EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL CON COMPETENCIA IMPOSITIVA, ADUANERA Y DE LOS RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

*6038-D-2017 - Presupuesto y Hacienda Justicia - Previsión y Seguridad Social Análisis y Seguimiento de Normas Tributarias y Previsionales.*

# 01.

OBLIGACIONES MONETARIAS. CREACIÓN  
DE LA UNIDAD DE CUENTA ESTABLE Y  
REACTIVACIÓN DE LA ECONOMÍA.

*1513-D-2016 - LEGISLACIÓN GENERAL - FINANZAS,  
PRESUPUESTO Y HACIENDA - 11/04/16*

# PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

## **OBLIGACIONES MONETARIAS, CREACIÓN DE LA UNIDAD DE CUENTA ESTABLE Y REACTIVACION DE LA ECONOMÍA**

ARTÍCULO 1°.- Modifícanse los artículos 765, 766 y 1390 del Código Civil los que quedarán redactados en la siguiente forma:

*ARTICULO 765.- Concepto. La obligación es de dar dinero si el deudor debe cierta cantidad de moneda, determinada o determinable, al momento de constitución de la obligación. Si por el acto por el que se ha constituido la obligación, se estipuló dar moneda que no sea de curso legal en la República, la obligación debe considerarse como de dar cantidades de cosas y el deudor puede liberarse dando el equivalente en moneda de curso legal en las condiciones cambiarias que permitan al acreedor obtener la satisfacción total de su crédito en la moneda designada dentro de las 24 horas hábiles subsiguientes.*

*ARTICULO 766.- Indexación. El deudor y el acreedor son libres de pactar cláusulas de indexación que consideren conveniente con el propósito de asegurar la equivalencia de las prestaciones en los contratos a plazo.*

*ARTICULO 1390.- Depósito en dinero. Hay depósito de dinero cuando el depositante transfiere la propiedad al banco depositario, quien tiene la opción de restituirlo, si el depósito se constituyó en moneda extranjera, en la moneda nacional al tipo de cambio vigente en el mercado libre de cambios, a simple requerimiento del depositante, o al vencimiento del término del preaviso convencionalmente previsto.*

ARTÍCULO 2°.- Deróganse los artículos 7, 8, 9 y 10 de la ley 23.928 así como también las modificaciones a ésta ley dispuestas por la ley 25561.

ARTÍCULO 3°.-Desdóblanse las funciones del peso argentino el que por una parte seguirá vigente como moneda para los pagos corrientes, y por la otra parte las funciones de unidad de cuenta y reserva de valor serán asumidas por la Unidad de

Cuenta Estable, UCE, cuyo contenido es el valor resultante de aplicar la variación del Índice de Precios al Consumidor -Nivel General.

ARTÍCULO 4°.-Banco Central de la República Argentina fijará el valor de la UCE en base al asesoramiento técnico del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) cuyo director será designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo de cuatro quintas partes de los miembros del Senado. El director será designado por seis años y será inamovible. Podrá ser destituido solamente con previo acuerdo del Senado con las mismas mayorías por las que fue nombrado. Responderá ante Congreso, el que fijará por ley el procedimiento que deberá seguir el INDEC para la elaboración del Índice de Precios al Consumidor – Nivel General, según normas internacionales generalmente aceptadas de acuerdo con los criterios técnicos del Fondo Monetario Internacional.

ARTÍCULO 5°.- En cumplimiento del Artículo 75 inciso 11 de la C.N. el valor de la moneda extranjera deberá ser nominado por ley en UCEs. La paridad de inicio así como las modificaciones que se introduzcan en el futuro en su paridad serán fijadas por ley con asesoramiento al Congreso por parte del Banco Central de la República Argentina.

ARTÍCULO 6°.- Los depósitos a plazos fijo constituidos en pesos en entidades financieras a noventa días o más, serán convertidos en forma automática en UCEs por la entidad que los recibe, al momento de su imposición, sin necesidad de petición del depositante.

ARTÍCULO 7°.- Los bonos y títulos valores que emita el Estado Nacional en moneda local a plazos mayores a 90 días, serán en todos los casos, nominados en UCEs.

ARTÍCULO 8°.- Se podrán pactar en UCEs todo tipo de obligaciones civiles, comerciales, laborales, administrativas, impositivas o de cualquier otra índole, así como créditos hipotecarios, prendarios, bonos, obligaciones u otros títulos valores, cualquiera fuere el destino o el plazo de la operación. Las obligaciones contratadas en pesos o en moneda extranjera antes de la sanción de esta ley, continuarán con su régimen originario.

ARTÍCULO 9°.- Si la obligación estuviera nominada en UCEs, el deudor cumple entregando la cantidad de pesos que resulte de multiplicar las cantidades adeudadas de UCEs por el valor de dicha unidad al momento del pago.

ARTÍCULO 10°.- El Congreso Nacional dispondrá la publicación en el Boletín Oficial, de las tablas diarias de conversión del valor de la UCE en pesos corrientes calculado por el Banco Central de la República Argentina sobre la base del índice del costo de la vida, nivel general que publica el INDEC.

ARTÍCULO 11°.- En las convenciones colectivas de trabajo que se celebren en el futuro, los salarios y sueldos podrán, a voluntad de las partes, ser convertidos a UCEs a la paridad vigente a la fecha de promulgación de la presente ley, a partir de la cual los valores correspondientes se ajustarán a la paridad vigente al tiempo de acreditación de cada pago a fin de garantizar al trabajador el mantenimiento del poder adquisitivo de su salario.

ARTÍCULO 12°.- Los salarios y sueldos podrán ser nominados en UCEs en las convenciones colectivas de trabajo. En tal caso dicho valor regirá hasta la siguiente convención colectiva de trabajo. Todo ello sin perjuicio de las modificaciones en UCEs que se convengan al renovarse cada convención colectiva de trabajo. Los salarios y sueldos de trabajadores no comprendidos en convenciones colectivas de trabajo, podrán, a voluntad de las partes, ser nominados en UCEs, a fin de mantener el poder adquisitivo del salario. Ello, sin perjuicio de las variaciones en UCEs que acuerden periódicamente las partes.

ARTÍCULO 13°.- Las prestaciones del régimen previsional público comprendidas en la ley 26.417 se convertirán a UCEs a la paridad vigente a la fecha de promulgación de la presente ley, a partir de la cual los valores correspondientes se ajustarán a la paridad vigente al tiempo de acreditación de cada pago a fin de garantizar al beneficiario el mantenimiento del poder adquisitivo.

ARTÍCULO 14°.- Las cuotas y pensiones alimentarias, judiciales o extrajudiciales, serán expresadas en UCEs.

ARTÍCULO 15°.- Los impuestos, tasas, contribuciones y multas que actualmente están expresados en montos fijos y no en porcentajes, serán convertidos a UCEs a la paridad vigente a la fecha de promulgación de la presente ley. El mínimo no imponible y las escalas progresivas del impuesto a las ganancias serán expresados en UCEs para garantizar su actualización automática. El punto de partida para este

calculo anual será el de la ley de actualización del mínimo no imponible, cargas de familia y las escalas del impuesto a las ganancias que se sancionen en este año de 2016 y regirá a partir del 1 de enero de 2017. Los balances de las empresas serán ajustados por inflación a la paridad UCE a partir del 1 de enero de 2017.

ARTÍCULO 16°.- Los ajustes o indexaciones de cualquier naturaleza están exentos del impuesto a las ganancias.

ARTÍCULO 17°.- Los ahorros en moneda extranjera no declarados a los efectos fiscales que los ciudadanos argentinos posean en el exterior del país, o en cajas fuertes o en cualquier otra forma, estarán exentos del impuesto a las ganancias y a los bienes personales por períodos fiscales anteriores, si se colocan a plazo fijo en los bancos del país en UCES dentro sistema bancario controlado por el Banco Central de la Republica Argentina y por un plazo mayor de tres años. Igualmente dichos fondos quedaran exentos de todo impuesto si se invierten en nuevas emisiones de bonos efectuadas en UCES por el Estado Nacional y los Estados provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siempre y cuando se emitan después de la promulgación de esta ley, se acojan expresamente a los beneficios de la misma y se mantengan a nombre de sus titulares en la Caja de Valores de la Ciudad de Buenos Aires por un plazo mayor de 3 años.

ARTÍCULO 18°.- Los bonos que se suscriban de acuerdo al Artículo 17 de la presente no podrán en ningún caso hacerse con fondos que provengan del delito o del narcotráfico. La Unidad de Información Financiera (UIF) auditará las suscripciones y en su caso solicitará información a la “Financial Crimes Enforcement Network” (FINCEN) de los Estados Unidos y el Grupo de Accion Financiera Internacional (GAFI). De probarse el origen delictivo de los fondos, el Estado Nacional podrá incautarse de los mismos, siendo competente al efecto los Tribunales Federales de la Nación Argentina. Las emisiones de bonos a que se refiere el artículo anterior estarán sujetos en todos los casos a la Jurisdicción Federal conforme al artículo 116 de la Constitución Nacional.

ARTÍCULO 19°.- Esta Ley comenzará a regir a partir del tercer mes despues de que el Poder Ejecutivo declare normalizado el INDEC

ARTÍCULO 20°.- De forma.



# FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Este proyecto propone la implementación de un sistema monetario consistente con el desarrollo económico del país y la promoción del ahorro y la inversión dentro de la Argentina, evitando la fuga de capitales, e incluso incentivando la vuelta del capital fugado y su inversión local para la reactivación económica y la creación de empleos.

En la actualidad el peso argentino y el dólar estadounidense compiten entre sí como monedas en nuestra economía. Por una parte se usa el peso para las transacciones corrientes y por la otra el dólar para las transacciones a largo plazo y para ahorrar. Por el contrario, en este proyecto de ley se propone mantener el peso como medio de pago generalizado para las transacciones corrientes y una derivación del mismo peso que sería la “Unidad de Cuenta Estable” (UCE) para mantener el equilibrio en las transacciones a largo plazo y para ahorrar. Este modelo monetario torna inconveniente la compra de dólares para ahorrar y estimula la creación de un gran mercado de capitales dentro del país y por lo tanto incentiva la inversión y la creación de local empleos. En otras palabras se trata de que el ahorro argentino deje de emigrar hacia otras latitudes y quede acá en nuestro país para la construcción de viviendas, autopistas, y contribuya a la expansión de las Pymes de la industria y el agro. Este modelo monetario tiene como antecedente de la Unidad de Fomento, existente en Chile desde 1967, aunque su éxito de hizo prodigioso solamente a partir de 1983 y está siendo imitado recientemente por otros países como Uruguay y Méjico. En el siglo pasado (1887) fue recomendado por el economista ingles Alfred Marshall para Inglaterra, pero fue descartado pues en aquel tiempo no existían computadoras y podía traer engorros a los cálculos de los bancos. Este proyecto parte de una idea muy simple: si un ahorrista hace un depósito a plazo fijo en pesos a mas de tres meses en un banco, el depósito en cuestión queda indexado con el índice del costo de la vida y de esta manera queda protegido contra la inflación y permite a su titular ganar un módico interés. Desde luego, los bancos a su vez deberan indexar sus préstamos para equilibrar pasivos con activos. La gran ventaja del sistema consiste en que

permite reducir drásticamente las tasas de intereses y extender considerablemente el plazo de los préstamos bancarios.

## **1. Contradicciones y enredos: el peso contra el dólar en el nuevo Código Civil**

En la primera versión del anteproyecto del nuevo código civil se propuso continuar con el sistema bimonetario de la ley de convertibilidad de 1991 por el cual las obligaciones de pagar moneda extranjera eran obligaciones monetarias que había que satisfacer en la moneda designada sin recurso alguno a pagar en la moneda nacional. Es decir que en dicha versión, la moneda extranjera no era una “cosa”, y por lo tanto la obligación de pagar en moneda extranjera no era una obligación de entregar “cantidades de cosas”, sino que era una verdadera obligación monetaria. En otras palabras, se daba curso legal a las monedas extranjeras, lo cual significaba que en la práctica se proponía continuar con el régimen bi-monetario de 1991, donde el dólar competía con el peso en las transacciones internas del país. Sin duda, ante la inflación crónica que experimenta nuestro peso los redactores de la primera versión del código civil optaron por la alternativa bi-monetaria con el propósito de facilitar las estipulaciones de dólares en las obligaciones contractuales de largo y mediano plazo. A primera vista esa solución parece una salida razonable a la inflación crónica de nuestro peso. Pero, como sostenemos a lo largo de estos fundamentos, no se trata de una buena solución y las razones para descartarla provienen no tanto del derecho, sino de la Economía Política. Cuando la primera versión del código fue revisada por el Ejecutivo y luego por el Congreso se decidió volver al sistema tradicional de Vélez Sarsfield, y el de la mayoría de los países, donde las obligaciones de dar moneda extranjera son obligaciones de dar “cantidades de cosas” que pueden resolverse entregando la cantidad equivalente de moneda nacional. Sin embargo quedaron dos artículos importantes dentro del mismo código que favorecen el régimen contrario, es decir donde en definitiva el dólar y las monedas extranjeras no serían “cosas” sino “monedas”, y por lo tanto debe entregarse la especie de moneda estipulada, quedando vedada la posibilidad de pagar el equivalente en pesos. A raíz de esta contradicción hubo una queja velada del Dr. Ricardo Lorenzetti cuando en su presentación del Código endilgó al Poder Ejecutivo la responsabilidad por dicha contradicción entre los artículos 765 y 766, tal cual fueron aprobados por el Congreso. Puede sostenerse que la causa de estas inconsistencias radica en que los juristas no entienden bien el tema de la

moneda, que es más propio de la Economía Política que del Derecho. ¿Y cómo lo van a entender bien, si a veces importantes economistas no lo entienden? Por ello es que en este proyecto de dirimimos y clarificamos la contradicción. La moneda es una institución que se define por sus funciones. Ellas son tres. La primera y principal es la de servir de medio de cambio generalmente aceptado. Esta función es esencial: sin ella, no hay moneda. Las otras dos funciones son las de servir de unidad de cuenta y de reserva de valor. El peso argentino es una moneda dañada por cuanto cumple marginalmente la primer función, que es la de servir de medio de cambio para el pago de las transacciones corrientes, como las compras en el supermercado, pero cuando se trata de grandes transacciones como la compra de inmuebles, por ejemplo, o cuando se trata de ahorrar, el público prefiere el dólar estadounidense. El público argentino recuerda el valor de los inmuebles en la unidad de cuenta “dólar”, porque el peso argentino está arruinado a estos efectos, por la inflación. La misma inflación destruye la posibilidad de ahorrar en pesos. La deficiencia de nuestro peso como moneda proviene a su vez de las equivocadas políticas macroeconómicas de nuestros gobiernos. Sin duda, la reconocida deficiencia de nuestro peso como moneda es la que ha llevado a los juristas proyectistas del nuevo Código Civil a propiciar, como solución, el uso del dólar como moneda en las transacciones internas, en la creencia de que así se protege el equilibrio en los contratos. Esta solución es defectuosa, entre otras muchas razones, que serán luego analizadas en detalle en estos fundamentos.

## **2. El ahorro en dólares alienta el peligro de hiperinflación en pesos**

Este peligro proviene de la llamada “ley de Gresham”<sup>1</sup>: cuando un país tiene dos monedas ocurre que la mala moneda desplaza a la buena en las transacciones corrientes. En otras palabras, el público argentino trata de pagar con pesos para deshacerse de ellos dado que se desvalorizan. Es el llamado “impuesto inflacionario” que pagan los detentadores de pesos. Ello implica que aumenta considerablemente la velocidad de circulación del peso, y, por el contrario, la moneda dólar es retenida y se la usa para ahorrar, con lo cual el dólar experimenta una disminución

<sup>1</sup> Esta famosa ley fue enunciada por sir Thomas Gresham, hábil Ministro de Hacienda de los reyes Eduardo VI e Isabel I de Inglaterra hacia mediados del siglo XVI. Pero Irving Fisher, en su libro “The Purchasing Power of Money”, Augustus Kelley Publishers, 1913, Reimpresión 1985, Pags. 112 y 113, atribuye esta ley a Nicolás de Oresme, Conde-Obispo de Lisieux, quien escribió en 1366 un notable tratado sobre la moneda en latín, nada menos.

en su velocidad de circulación. Sin embargo, el uso de dos monedas crea un grave riesgo macroeconómico pues el aumento de la velocidad de circulación del peso puede ser letal en caso de que el gobierno decida financiarse con emisión monetaria, es decir con el impuesto inflacionario. En efecto, la conjunción de la emisión monetaria con la alta velocidad de circulación del peso, repotencia el riesgo cierto de hiperinflación, como la que padecimos en la Argentina en 1989. Se puede demostrar que con una velocidad de circulación de 20 veces por año en promedio de los pesos y un déficit del 5% del PBI financiado con emisión de pesos, se llega rápidamente a la hecatombe hiperinflacionaria.

### **3. Los depósitos bancarios en dólares implican que la Argentina la carezca de un verdadero Banco Central**

La adopción del dólar como segunda moneda induce al público a ahorrar en dólares y a depositar sus billetes verdes en bancos en plazos fijos o cuentas corrientes en dólares. Los bancos, por su parte, prestan ese dinero para diversas actividades como hipotecas para la construcción de casas y departamentos a prestatarios que ganan su salario en pesos, o simplemente a empresas que tienen sus ventas en pesos. En el 2001 y 2002 se pudo observar el drama creado por el “descalce” de los préstamos en dólares a prestatarios que tienen sus ingresos en pesos. Los bancos no podían devolver los depósitos en dólares pues los habían prestado a clientes que ganaban en pesos y éstos no podían afrontar devolver los préstamos ante la triplificación del valor del dólar en pesos, debido a la depreciación de nuestro peso en el mercado de cambios. Como el Banco Central de la República Argentina no podía emitir dólares, no pudo tampoco acudir a prestar a los bancos dólares para que estos los entreguen y tranquilicen a sus furiosos depositantes. De esta manera fue claro que el Banco Central no podía cumplir su función esencial de prestamista de última instancia y el caos se apoderó de la economía argentina.

### **4. El uso del dólar como segunda moneda implica el pago de un “señoreaje” a los Estados Unidos**

El uso de la moneda dólar para transacciones internas de la economía argentina tiene un alto costo denominado “señoreaje”. Para obtener los dólares monetarios, la Argentina tiene que exportar en exceso de las importaciones, o endeudarse. El

costo de oportunidad de esos recursos, supongamos 50 mil millones de dólares al 10% anual funciona como un tributo de alrededor de 5000 millones de dólares que la Argentina, país pobre, paga al país rico por el uso del dólar. Esto es lamentable por cuanto la emisión y administración correcta de nuestra propia moneda, el peso, tendría un costo ínfimo si se realizara por medio de economistas competentes que la Argentina tiene en sus universidades y en su sector privado, aunque no tanto en su clase política. Algunos arguyen que los argentinos no somos capaces de administrar nuestra propia moneda y por eso debemos recurrir al dólar. Si esto fuera cierto, tampoco sabríamos como administrar nuestra educación, nuestra salud, nuestra seguridad etc. etc. y en tal caso, deberíamos derogar el acta del 9 de julio de 1816, pedirle perdón al Rey de España y rogarle que nos mande un virrey como antes de 1810. O tal vez un interventor y administrador a Estados Unidos para que supla nuestra propia incompetencia

### **5. El dólar padece de una inflación del dólar del 2% anual**

El uso del dólar como moneda de ahorro tampoco constituye una panacea. Si bien el dólar es una mejor moneda que el peso argentino, dada nuestra crónica inflación del 20 al 50% anual, el dólar también padece de una cierta inflación que, aunque menor y del 2 o 3% anual, deteriorara fuertemente nuestros ahorros en esa moneda en el largo plazo. Así por ejemplo un ahorrista que hubiera guardado un billete de 100 dólares en 1975, encontraría que el poder adquisitivo de esos mismos 100 dólares sería equivalente a 25 dólares en el año 2000. Es decir que el 75% de sus ahorros habrían sido licuados y derretidos por la inflación en dólares. A largo plazo no conviene ahorrar en dólares.

### **6. El valor del dólar oscila fuertemente en los mercados cambiarios mundiales**

A veces se busca al dólar como moneda para equilibrar el valor de las prestaciones recíprocas en los contratos de largo plazo, es decir para el mantenimiento de lo que los abogados llaman el “sinalagma” contractual, que la inflación en pesos destruye cuando los contratos son pactados en nuestra alicaída moneda. El problema es que el poder adquisitivo del dólar en los mercados de cambios de todos los países, y no solamente con respecto a la Argentina, es altamente variable. Así por ejemplo, hace pocos meses el dólar cotizaba a 1.40 por euro y en materia de

días pasó a 1.05 en la actualidad. Entre 1981 y 1985, el dólar estadounidense experimentó también una fuerte valorización frente al marco alemán, la libra esterlina, el yen japonés y el peso argentino, provocada a su vez por las altísimas tasas de interés en dólares vigentes en el mercado monetario estadounidense. Pero a fines de 1985 el mismo dólar se devaluó en un 100% con respecto al marco alemán y al yen japonés y otras monedas. Estas fuertes oscilaciones en los mercados cambiarios mundiales, son causadas por razones ajenas a la política económica argentina, la que por supuesto, agrega además sus habituales sorpresas y arbitrariedades provenientes en parte de nuestra crónica inflación, como también de errores gubernamentales ya superados en diciembre de 2015, como el cepo cambiario y 4 tipos de cambio diferentes en cuyos extremos están, por una parte el “dólar oficial” para importadores y exportadores, y por la otra el paralelo o “blue” para transacciones financieras.

## **7. El uso del dólar como segunda moneda estimula la recurrente fuga de capitales de la Argentina**

Otro problema que trae el régimen del dólar como segunda moneda consiste en que ante la falta de un prestamista de última instancia en dolares en la Argentina, el público argentino finalmente convence de que los depósitos bancarios en dólares en bancos radicados en la Argentina corren un serio peligro. La experiencia de 2001 y 2002 viene a la memoria. Y por lo tanto la única manera de tener los dólares seguros es depositándolos en un banco de Estados Unidos, o simplemente guardando los billetes en cajas fuertes bancarias, o particulares, o simplemente en el colchón. De esta manera, enormes capitales se sustraen al circuito económico argentino. Se calcula que en el período 2006-2013 unos 90 mil millones de dólares se fugaron de la Argentina. Con esos dineros se hubiera podido comprar YPF al contado, recomprar al 30% de su valor nominal los títulos argentinos que finalmente compraron los fondos buitres que ahora nos agreden judicialmente en los Estados Unidos por medio del Juez Griesa, construir una red de autopistas, un puerto de aguas profundas, o financiar buena parte de los ingentes inversiones que demanda la explotación de petróleo y gas no convencional de Vaca Muerta. En el año 2015 por ejemplo, ante la voraz inflación en pesos que experimenta nuestro país, el Banco Central se vió obligado a vender alrededor de 500 millones de dólares al mes a un tipo de cambio sobrevaluado para calmar la sed de los pequeños ahorristas.

## **8. La vigencia de dólar como segunda moneda dificulta la regulación de nuestro ciclo económico**

Ante el bimonetarismo, el intento del Banco Central de regular el ciclo económico bajando las tasas de interés en pesos, provoca un aumento de la demanda de dólares que entonces dispara al hipersensible “dólar paralelo”, o la cotización del dólar en el mercado libre y único de cambios determinando grandes ganancias de los ahorristas locales en dólares. E inversamente, la suba de las tasas de interés en pesos provocan sobrevaluación cambiaria y la pérdida del poder adquisitivo de la gran masa de ahorristas en dólares. Así en lugar de regular el ciclo económico, la política monetaria se convierte en un gran negocio de especulación financiera de dólares a pesos y viceversa. Por el contrario con el sistema monetario a la chilena que proponemos en esta ley, el Banco Central conserva todo el poder de fuego para regular el ciclo económico pues los ahorros nacionales estarán en los bancos y en pesos y difícilmente pasarán al dólar y los ahorros en dólares de extranjeros difícilmente se verán atraídos por un sistema monetario tan especial con tipo de cambio fijo en la unidad local de cuenta estable es decir la UCE en nuestro país o la UF en Chile.

## **9. El gran principio: una moneda por país. Canadá y Méjico**

Este proyecto de ley que podría denominarse de nacionalismo monetario se funda en la idea de que cada nación debe tener su propia moneda y su propio banco central. Una objeción surge sin embargo: España e Italia, por ejemplo son dos naciones importantes y sin embargo no tienen un banco central capaz de emitir la propia moneda, tal como ocurría antes del 2001 con la peseta o la lira. Ambas naciones han adoptado al euro como moneda, la cual es gobernada desde Alemania por el Banco Central Europeo. Todo ello es cierto, pero al no tener moneda propia, ambas naciones están imposibilitadas de seguir una política de pleno empleo y se tienen que aguantar un desempleo que en el caso de España alcanza al 24% de la fuerza de trabajo, y en el caso de los jóvenes llega al 50%. En Italia los hijos se ven obligados a vivir en la casa de los padres hasta los 40 años de edad, porque no consiguen empleo. Esta situación afecta también a otros países menores de Europa como Grecia y Portugal. ¿Por qué ocurre este desastre en la vieja Europa que se supone gobernada por cultos estadistas? Ocurre porque los líderes políticos europeos no entendieron bien la verdadera teoría monetaria.

Concretamente no han entendido bien “la teoría de las áreas monetarias óptimas” que en el año 1961 lanzara un premio Nobel de Economía, el canadiense Robert Mundell<sup>2</sup>. En efecto. En Canadá, durante los decenios de 1950 y 1960 muchos se preguntaban porque no adoptar el dólar estadounidense como moneda. Parecía mucho más práctico dado que el 90% de las exportaciones e importaciones de ese país iban a y venían de los Estados Unidos de la recesión estadounidense. Y cuando la economía de USA estaba en plena expansión, Canadá gozaba con un boom de sus exportaciones, las que se expandían maravillosamente, con lo cual el país se contagiaba también de la expansión del gran país del norte. Ahora bien, cuando un país está en recesión, el Banco Central debe rebajar las tasas de interés y expandir la cantidad de dinero para combatir la recesión y la desocupación. Y cuando la economía de un país está en expansión el Banco Central debe subir la tasa de interés y restringir el crecimiento de la masa monetaria para evitar la inflación. Pues bien, si el ciclo económico canadiense está perfectamente sincronizado con el ciclo económico estadounidense ¿Porqué no tener un banco central común y una moneda común a ambos países? Aparentemente podría ser la alternativa más conveniente y barata para Canadá. Falso dijo Robert Mundell, cuando joven en 1961. Puede ocurrir, por ejemplo, que la industria de la madera que se alimenta de los enormes bosques naturales del oeste de Canadá entre en crisis ante la aparición de un nuevo material sucedáneo y sustituto de la madera, más barato. Esta competencia generaría una fuerte desocupación en el oeste de Canadá donde están los aserraderos y los bosques. Pero no puede pretenderse que Estados Unidos vaya a rebajar sus tasas de interés porque una industria insignificante para ellos, como la de la madera canadiense esté en crisis. Sin embargo, la industria de la madera sería importante para Canadá. La solución económicamente correcta, en todo caso, sería cerrar gran parte de los aserraderos canadienses y que los trabajadores desempleados pudieran buscar trabajo, sea en Canadá, o más probablemente en los mismos Estados Unidos, cuyo enorme mercado laboral presenta más oportunidades. Pero el problema es que las leyes inmigratorias inexorables de los Estados Unidos prohíben la incorporación de mano de obra extranjera. Por ello es que Canadá decidió finalmente conservar al dólar canadiense como moneda, desechando

<sup>2</sup> Mundell, Robert, “A theory of optimum currency areas”, American Economic Review, noviembre de 1961. Este artículo, uno de los mas importantes de los últimos 60 años en la ciencia económica, no contiene ni una sola ecuación. Lamentablemente su autor, un genio de la economía en el decenio de los sesentas, decayó lamentablemente en su producción posterior.



al dólar norteamericano. Si se llegara producir una crisis en una industria importante del Canadá, este país podría reducir sus tasas de interés, lo cual generaría una devaluación del dólar canadiense, la que a su vez le permitiría al país exportar más y subsanar cualquier problema de desempleo. Y sanseacabó. Incidentalmente, por las mismas razones, tampoco Méjico adoptó al dólar como moneda, a pesar de que su ciclo económico está muy sincronizado con el del gran país del norte, al igual que el de Canadá. En Méjico, la moneda es el peso mejicano.

## **10. El euro y el ciclo económico desincronizado dentro de la Unión Europea**

En la Unión Europea el ciclo económico no está bien sincronizado. Mientras España suele estar en recesión, Alemania bien puede estar en una gran expansión. Lo mismo ocurre con el resto de los PIGS. (“Portugal, Italy, Greece and Spain”). El comercio intra-europeo, aunque importante, no alcanza ni remotamente el nivel porcentual del de Canadá o Méjico con Estados Unidos. La integración comercial europea, aunque importante, no es suficiente como para inducir la simultaneidad del ciclo económico. Pero además, les resulta muy difícil a los trabajadores españoles ir a trabajar a Alemania porque por lo general no poseen el idioma alemán. Luego, aunque desde el punto de vista legal, la Unión Europea facilita las migraciones entre los trabajadores de los países miembros, en la práctica la barrera del idioma resulta de difícil superación. Con la baja movilidad de la fuerza de trabajo, es evidente que la adopción de una moneda común fue prematura. Los hechos demuestran que en Europa no están dadas todavía las condiciones que exige la teoría económica para la moneda común. Pero en su desesperación por lucirse con la estabilidad y el prestigio de la moneda alemana, los países del sur de Europa adoptaron el euro. Así les fue. Los políticos ingleses, que saben economía, desecharon la idea del euro.

## **11. La “Unidad de Fomento”: solución chilena**

Por una parte queda claro que ante la inflación que sufre nuestro país, el peso argentino solamente sirve para pagar por las transacciones corrientes, pero no sirve como reserva de valor para ahorrar, ni como unidad de cuenta para preservar el equilibrio de los contratos a largo plazo. Pareciera entonces que ante la inflación argentina, el uso del dólar como segunda moneda, a pesar de las numerosas des-

ventajas que explicamos antes, se torna necesaria. Este dilema es falso. Existe un sistema monetario alternativo en Chile, que lo resuelve exitosamente<sup>3</sup>. Consiste en desdoblarse las funciones de la moneda en dos. Por una parte, la función tradicional de la moneda de servir de medio de cambio en las transacciones corrientes, y por la otra parte las segundas y terceras funciones de la moneda, que son las de servir de unidad de cuenta estable y de reserva de valor, son transferidas a una unidad monetaria distinta que en Chile se denomina “Unidad de Fomento”(UF). Para explicarlo con sencillez, si un ciudadano chileno quiere preservar el valor de sus ahorros, efectúa un depósito a plazo fijo a más de tres meses en cualquier banco del país, y automáticamente dicho depósito queda indexado con el índice del costo de la vida que elabora el Banco Central de Chile. Así sus ahorros quedan protegidos contra la inflación. A su vez, los bancos deben prestar esos fondos “calzados”, es decir también indexados con el índice del costo de la vida. Pero la afluencia de ahorro privado a los bancos es tan grande, que los bancos se ven forzados a reducir la tasa de interés a los prestatarios, empresas o familias, para poder colocar esos fondos. Esto permite, por ejemplo, a una familia joven comprar su vivienda con un préstamo hipotecario al 4% anual a treinta años de plazo. Al estirar los plazos y bajar las tasas, el salario familiar alcanza para pagar las cuotas mensuales de las viviendas con toda facilidad. De la misma manera, las empresas consiguen préstamos a largo plazo de los bancos a tasas muy bajas, lo cual fomenta la inversión en activos fijos productivos. A nadie se le ocurre en Chile comprar dólares para ahorrar, pues los ahorros en Unidades de Fomento (UF) son mejores que el dólar, ya que éste último está corroído por una tasa de inflación del 2 o 3 % anual. La contrapartida de la indexación chilena, es la abundancia de ahorro disponible, lo cual determina las bajas tasas de interés y el largo plazo de los préstamos. Este sistema permitió a Chile desarrollarse en los últimos treinta años y superar a nuestro país en ingreso per cápita. Este sistema es el polo opuesto del sistema de la semi-dolarización en el cual la indexación está terminantemente prohibida por ser contraria al orden público, nada menos. La ley de convertibilidad 23928 de 1991, todavía vigente en este punto, así lo establece y ello ha sido reafirmado por la ley de salida de la convertibilidad número 25561, de 2002. Como si la indexación fuera algo así como un delito de lesa humanidad, cuando en realidad es una ben-

<sup>3</sup> Ver el excelente libro de Laura, Guillermo y Riva, Ergasto, La moneda virtual, unidad de cuenta ontológicamente estable, Fundación Metas Siglo XXI, Pluma Digital Ediciones, Buenos Aires, 2012.

dición, como lo demuestra el caso chileno. ¿Por qué tantos prejuicios e ignorancia en nuestro país al respecto?

## **12. La circular 1050 del BCRA: el error de confundirla con la indexación**

Infortunadamente, en abril del año 1980, el Banco Central de la República Argentina estaba en manos de economistas que en su ideologismo crearon un mecanismo perverso que el público identificó erróneamente con la indexación. Los economistas del Central estaban embelesados de las supuestas bondades de la tasa de interés libre, determinada en el mercado monetario por la oferta y demanda de fondos prestables en el circuito bancario. Infortunadamente, la tasa de interés de corto plazo no era libre pues estaba determinada a niveles altísimos por el propio Banco Central con su restricción de la oferta monetaria por una parte, y por la sobrevaluación del peso determinada por la “tablita cambiaria”, también impuesta desde el Banco Central, por la otra. A esas dos determinantes de altas tasas de interés habría que agregar tres más: la demanda de fondos que proveniente de las letras de tesorería que emitía el propio gobierno, los enredos de la cuenta de regulación monetaria, y sobre todo las expectativas de una alta inflación del orden del 100% anual vigente en ese entonces. Con respecto a este último punto, es bien sabido que la tasa de interés libre siempre tiende a ubicarse algo arriba de la tasa esperada de inflación: es la famosa ley de Fisher.

## **13. El sistema de la tasa Libor de Londres, pero en pesos con alta inflación**

En nuestro país hacia 1980, los economistas directivos del Banco Central, como afirmamos antes, eran admiradores del sistema de la “tasa de interés libre de corto plazo” vigente en el mercado del euro-dólar en Londres. La llamada “tasa LIBOR”. Como la inflación en dólares en Estados Unidos estaba alrededor del 10% anual, la tasa de interés libre en el mercado de dólares de Londres debía estar alrededor del 12% anual, y se reajustaba de acuerdo la oferta y demanda de fondos prestables en el mercado londinense cada tres meses. El equilibrio en los contratos de préstamo en el mercado monetario londinense en dólares se obtenía ingeniosamente: si bien por una parte la inflación reducía el capital adeudado en perjuicio de los acreedores y beneficiando a los deudores, por otra parte el aumento de la tasa de interés por arriba de la tasa de inflación beneficiaba a los acreedores, y, además, el promedio del

plazo del préstamo se acortaba, lo cual también los beneficiaba a los prestamistas. El sistema funcionaba bien en el mercado interbancario de Londres con la inflación menor del 10% anual. Debe aclararse sin embargo que el Banco de Inglaterra no fomentaba los préstamos en dólares para la economía interna de ese país. Adentro de Inglaterra regía rigurosamente la libra esterlina. El fomento de los préstamos en dólares a la tasa variable LIBOR, se hacía afuera del país, para financiar desde Londres el comercio internacional en dólares, y préstamos a extranjeros en dólares. Este sistema se tornó ridículo sin embargo cuando se lo aplicó en Buenos Aires en pesos cuando la inflación era del 100%, pues en tal caso la tasa de interés debía ser del 130% anual por lo menos, y el promedio ponderado del plazo del préstamo se acortaba considerablemente, todo lo cual apretaba a los deudores con un sistema de pinzas infernal. Pero esto no es indexación. Es otro animal completamente diferente. En todo caso es un reajuste letal de deudas sobre la base de la tasa de interés. Lo cierto es que en nuestro país quedó un tendal de deudores arruinados con ejecuciones judiciales y bancarias. Como el público, no entendía bien ese sistema infernal de repotenciación de deudas, quedó establecido en la opinión pública que la indexación era muy malsana. Pero es que la 1050 no establecía la indexación sino el sistema de reajuste de deudas sobre la base de la tasa de interés del mercado de eurodólar pero en pesos en un contexto totalmente distinto e inapropiado. Por eso es que el Código dirigido originalmente por los distinguidos juristas Lorenzetti-Highton-Kamelmajer, rechazó la indexación y prefirió el “sinalagma” contractual implícito en la dolarización. Pero se trata de una confusión. En la verdadera indexación, el capital se reajusta con el índice del costo de la vida, y al eliminarse el factor inflacionario en el préstamo por la misma indexación, la tasa de interés pasiva baja al 2% anual por la gran oferta de fondos prestables, y la activa baja al 4%, más o menos, para poder colocar esos fondos en préstamos, todo esto manteniendo los préstamos con plazos larguísimos, que no se acortan por la inflación, como en la 1050, pues el factor inflacionario es eliminado de cuajo del contrato.

#### **14. El necesario saneamiento del INDEC**

Para la aplicación en la Argentina de un sistema monetario similar al chileno de la “Unidad de Fomento” es necesario terminar con la vergonzosa falsificación del índice del costo de la vida en que incurrió el INDEC, a incitación de funcionarios gubernamentales trasnochados. Si hay un factor que descalifica completamente a

un gobierno es la mentira con los índices. Muchas otras políticas como el cepo cambiario, la sobrevaluación cambiaria, el alto déficit fiscal, las restricciones a la libertad de comercio e industria son cuestionables y discutibles, pero la falsificación de los índices de precios es completamente inaceptable. Es simplemente un delito del Código Penal. El Fondo Monetario Internacional no puede analizar la economía argentina como lo debe hacer obligatoriamente con las economías de todos los países del orbe, incluidos Estados Unidos, Rusia, China e Inglaterra, porque las estadísticas argentinas están falseadas. El propio gobierno argentino no puede formular una política económica coherente porque está perdido y mareado con sus propias trampas estadísticas. Afortunadamente el gobierno surgido después de las elecciones del 22 de noviembre de 2015, está en camino de arreglar este desaguado restaurando en sus puestos a los funcionarios del INDEC cesanteados en el 2007. Restaurada que sea la credibilidad en las estadísticas nacionales, y particularmente en el índice del costo de la vida, quedaría abierta la posibilidad para que la Argentina adopte un modelo monetario de moneda virtual similar a la Unidad de Fomento chilena.

## **15. La Unidad de Cuenta Estable (UCE): reactivación de la industria de la construcción**

Como adelantamos antes en la Argentina, habría que se mantener el peso argentino como moneda para las transacciones corrientes. Pero para los depósitos a plazo fijo a más de tres meses, y para todas las transacciones con plazos, se usaría una “unidad de cuenta estable”, similar a la “Unidad de Fomento” la que implica la indexación de buena parte de la economía. Los préstamos a largo plazo estarían indexados con el índice del costo de la vida. Las tasas de interés serían muy bajas, lo que permitiría abundante financiamiento a los compradores de viviendas mediante el crédito hipotecario a largo plazo. La industria de la construcción saldría del pozo en que se encuentra, y se multiplicaría así la creación de empleos, dado que con la construcción no solamente se fomenta la industria del ladrillo y el cemento, sino también la del hierro y el acero, los artefactos eléctricos y sanitarios, la línea blanca, la industria del mueble, etc., etc. Las transacciones sobre inmuebles no necesitarían hacerse en dólares, pues la unidad de cuenta estable sería mucho más eficiente para asegurar la equivalencia de las prestaciones en los contratos sobre inmuebles y en los contratos en general, incluyendo los alquileres

y los préstamos hipotecarios. La industria de la construcción en la Argentina, hoy día ahogada por las dificultades para hacer transacciones en dólares debido al cepto cambiario, renacería con la indexación y tendría un auge espectacular.

## **16. La Unidad de Cuenta Estable (UCE): se termina con la fuga de capitales**

Se pondría fin a la fuga de capitales de la Argentina. Se calcula que ciudadanos argentinos tienen entre 200 mil y 400 mil millones de dólares en cuentas bancarias del exterior, principalmente en los Estados Unidos, aunque parte de esta suma pueda estar también en las cajas fuertes, o simplemente escondidas en los colchones. Este escándalo se terminaría con el establecimiento de la UCE. La razón es muy simple. La fuga de capitales obedece a tres causas, primero las frecuentes apreciaciones cambiarias que experimenta cíclicamente nuestro país. Cuando el dólar está barato como ocurrió, por ejemplo, durante los períodos de 1978-81, de 1991-2001 y 2009-2015, el público, que no es tonto, se apresura a comprar lo que está barato, esto es los dólares, y ponerlos a salvo fuera del circuito económico argentino, a la espera que la divisa norteamericana recupere su verdadero valor en pesos, y así hacer una interesante diferencia. Nadie puede culpar a los compradores de dólares que simplemente buscan proteger su patrimonio. La compra de dólares baratos está acicateada, además, porque después de períodos largos de sobrevaluación cambiaria y dólar barato, la economía argentina entra en recesión, y por lo tanto no abundan las buenas oportunidades de emprender nuevos negocios o empresas dentro del país. Y la tercera gran causa de la fuga de capitales y la compra de dólares, es la inflación que experimentamos. La inflación no es más que un impuesto a los que detentan pesos, dado que estos pierden su valor. Es lo que técnicamente en economía se denomina “impuesto inflacionario”. Una forma muy conveniente de eludir el pago del impuesto inflacionario y al mismo tiempo conservar la liquidez, se da cuando el público, la gente, y los trabajadores que dependen de su salario, compran dólares para ahorrar. Esta manía argentina de comprar dólares está plenamente justificada desde el punto de vista individual de los ahorristas, pero desde el punto de vista social es muy perjudicial porque sustrae fondos para la inversión y al crecimiento argentinos que van a parar a los Estados Unidos, un país rico con un PBI per cápita cinco veces superior al nuestro. Se trata de un verdadero subsidio al revés, que trae pensamientos acerca de la mediocridad de nuestra dirigencia: *“En la villa de beodez, van las cosas al*

*revés, el ratón corre al gato y el ladrón condena al juez*". Por ello es que la variante de política económica que estamos proponiendo para evitar la fuga de capitales y permitir que el ahorro nacional contribuya a financiar la inversión y la creación de empleos dentro de Argentina es fundamental. Reiteramos, en el país trasandino, los ahorristas pueden colocar su dinero en pesos en depósitos a plazo fijo en cualquier banco a más de tres meses, y entonces, automáticamente, dichos depósitos quedan indexados con el índice del costo de la vida. Y además se les permite a los ahorristas cobrar un módico interés. Obviamente, como los bancos a su vez deben prestar esos fondos "calzados", deben indexar también los préstamos, pero la tasa de interés a pagar por las empresas prestatarias es muy baja por causa de la abundante oferta de fondos. Este sistema ha permitido a Chile crecer en los últimos 30 años de manera considerable, a tal punto que el PBI per cápita de los chilenos es hoy mayor que el de los argentinos, cuando tradicionalmente fue solamente la mitad del nuestro.

## **17. Tendencia hacia finanzas públicas sanas**

Cabe señalar además que, para que funcione adecuadamente, un sistema monetario como el chileno, conduce a que el gobierno tenga superávits fiscales, por cuanto la recaudación del llamado impuesto inflacionario a los tenedores de pesos se torna imposible debido a que estos cuentan con el remedio alternativo de colocar sus pesos en "Unidades de Fomento" (UF), o Unidades de Cuenta Estable (UCE) en nuestro país. Esto es la indexación de los depósitos a plazo fijo de más de tres meses. Pero además para evitar completamente la tentación de compra de dólares, también el tipo de cambio debe estar indexado con el índice del costo de la vida. Y obviamente, este índice debe ser honesto. Este sistema monetario, fue recomendado por el famoso economista clásico inglés Alfred Marshall en 1887. En aquellos tiempos preocupaba a los economistas, las grandes oscilaciones en el precio del oro, que en realidad no era un buen patrón monetario dado que su precio fluctuaba, como el de todas las mercaderías, con las leyes de la oferta y la demanda. Como si de repente tuviéramos un metro de 50 centímetros y luego otro de 200 centímetros. Así como el metro como medida de longitud debe ser estable, también debe ser estable el valor de un patrón monetario para que la economía funcione adecuadamente y reine la previsibilidad así como el equilibrio en las relaciones contractuales. En el caso del oro, las varia-

ciones de su oferta, causaron grandes oscilaciones en su precio. Su demanda para uso monetario era relativamente estable aunque creciente a causa del desarrollo económico mundial. Pero cuando la demanda de oro como moneda disminuyó entre 1944 y 1970, su precio bajó a la tercera parte. Y cuando la tasa de inflación en dólares subió como entre 1970 y 1980 su precio se multiplicó por 8. Por otra parte, la oferta de oro aumentó enormemente cuando se descubrieron grandes minas de oro por los españoles al tiempo de la conquista de América en el siglo XVI, o cuando se descubrió abundante oro en California, a mediados del siglo XIX, y más tarde cuando se pusieron en explotación las enormes minas sudafricanas. La gran ventaja de la moneda virtual a la chilena consiste en que adopta como patrón monetario, no al precio de una sola mercadería, como es el oro, sino el promedio de todas ellas reflejado en los precios de las mercaderías y servicios que entran en la composición del índice del costo de la vida. Este cambio en la economía es algo así como la revolución copernicana en la astronomía, según la cual el centro del Universo dejó de ser el planeta Tierra para pasar a ser el astro Sol. El gran beneficio de introducir la indexación consiste en que reduce considerablemente los riesgos de contratar. Por ejemplo, un constructor de casas de departamentos, puede pactar el pago del precio a 30 años de plazo pues su crédito no solamente estará garantizado por la hipoteca de los departamentos, sino que el valor real de la parte impaga de su crédito se mantendrá a través de los años. Puede vender sus créditos hipotecarios a un banco y con su producido seguir construyendo viviendas. Los deudores, parejas de jóvenes que quieren casarse y fundar un hogar pueden pagar su vivienda en un plazo de 30 o 40 años, con el sistema de la moneda virtual. Las cuotas serán muy reducidas en relación a los salarios, no solamente por el estiramiento de los plazos de pago del crédito, sino también porque la tasa de interés será muy baja dado que los bancos deberán competir para colocar la enorme cantidad de depósitos a plazo fijo provenientes de los ahorristas, los que, en lugar de comprar dólares que se desvalorizan al 2% anual, preferirán los plazos fijos en pesos indexados que no se desvalorizarán y además les rendirán un interés del 2% anual. Pero contra todas estas dulzuras, hay dos problemas que son como dos moscas en la miel. La inflación que sufrimos en la Argentina es en realidad un impuesto que cobra el gobierno. Así, en lugar de cobrar impuestos adicionales, los gobiernos optan por la vía más fácil: emiten dinero. Pero la emisión monetaria hace subir los precios y desvaloriza la moneda. El pueblo formado por los tenedores de esa moneda que se desvaloriza



le está pagando al gobierno en realidad un impuesto adicional encubierto: el impuesto inflacionario como ya referimos anteriormente. Pero si el público tiene la opción de evitar pagar el impuesto inflacionario colocando su dinero en los bancos a tres meses de plazo, el impuesto inflacionario puede ser evadido legalmente por los contribuyentes. En consecuencia resulta claro que el sistema de la moneda virtual le hace muy difícil al gobierno cobrar el impuesto inflacionario, y por lo tanto no tendrá otra alternativa que evitar el déficit fiscal, e ir a un sistema de finanzas públicas sanas, o de superávit fiscal. En la medida en que tenga finanzas públicas sanas, el Gobierno podrá recurrir al crédito público interno creando un gran mercado de capitales local, emitiendo bonos en pesos indexados para realizar obras públicas que aumenten la productividad de la economía como, por ejemplo, una red federal de autopistas, un puerto de aguas profundas para disminuir los costos de exportación, una red ferroviaria moderna, un sistema de cloacas y agua potable para el 100% de la población, canales para evitar las inundaciones y el riego de millones de hectáreas, el proyecto de canalización del río Bermejo al norte del país, etc., etc.

## **18. Un importante requisito: la indexación del tipo de cambio**

La experiencia chilena demostró a las claras que una vez que se indexan los créditos y las deudas a largo plazo, debe indexarse también el tipo de cambio. Pero bajo el gobierno del General Pinochet y su ministro Sergio de Castro, Dr. de Chicago, entre 1978 y 1982, Chile no indexó el tipo de cambio. Hizo lo contrario. Inventó la “tablita cambiaria” como método de lucha contra la inflación, método que meses después copiará se copiará por la Argentina en diciembre de 1978. Es decir, que se trató de disminuir el incremento del costo de la vida y alcanzar la estabilidad monetaria, devaluando la moneda con relación al dólar a una tasa mensual decreciente y preanunciada, menor que el índice de inflación, en la falsa creencia de que la causa de la inflación era la devaluación y que la tasa de inflación convergería hasta igualar la tasa de devaluación, finalmente nula. Craso error. El experimento en su versión chilena terminó en 1982 con alta inflación y una caída del PBI del 14,3%. Una verdadera catástrofe. Igual que la catástrofe argentina de 1981-83. Pero a partir de 1983 Chile, a diferencia de la Argentina, aprendió la lección e hizo lo contrario: indexó su tipo de cambio en línea con la inflación interna, y tuvo finanzas públicas sanas. La inflación disminuyó a niveles

similares a los estadounidenses y la economía creció impulsada por las exportaciones alentadas a su vez por un tipo de cambio competitivo e indexado. En el año 2000, Chile, un país tradicionalmente mucho más pobre que la Argentina nos alcanzó y sobrepasó en el PBI per cápita.

## **19. Obvio: derogar la prohibición de indexar**

En nuestro país rige la prohibición de indexar establecida por la ley de Convertibilidad Nro. 23928 de 1991, todavía vigente en este punto, y reafirmada por la ley de su salida Nro. 25561 de enero de 2002. Después de las consideraciones precedentes debe quedar claro que ambas leyes tienen su fundamento en la confusión sobre la naturaleza de la indexación, confusión que ha sido sin duda alimentada por la circular 1050 del Banco Central de la República Argentina. La indexación no es la causa de la inflación, sino al revés. La inflación es lo que determina la necesidad de indexar. El reajuste se produce “a posteriori” de la inflación. En primer término ocurre la causa, que es la inflación, y luego, el efecto, que es la indexación. Afirmaban al respecto los antiguos: Post hoc, ergo propter hoc. La inflación tiene dos causas verdaderas y principales: la emisión de dinero para financiar al gobierno y el aumento de salarios no acompañado de incrementos en la productividad. Pero estas dos causas son repotenciadas enormemente por el aumento de la velocidad de circulación del dinero que la misma inflación provoca: cuando hay inflación, el público se apresura a gastar más rápido su dinero para proteger su poder adquisitivo, y esta actitud, enteramente racional desde el punto de vista individual, realimenta la inflación y la convierte en “hiper”. Pero si se permiten depósitos a plazo fijo indexados en los bancos, el público se refugiará y ahorrará alternativamente en estos instrumentos, lo cual frenaría la demanda de bienes y la consiguiente suba de sus precios, y de esta manera se evitaría la hiperinflación. Si se permitiera indexar los salarios, el tipo de cambio, las jubilaciones, los alquileres y las tarifas de los servicios públicos, las cédulas hipotecarias y los títulos públicos, se vería claramente que nadie gana con la inflación y ello forzaría a las autoridades a plantear una política económica más racional para acabar con la inflación, como ocurrió finalmente en Chile. La indexación tendría la virtud de aumentar la demanda de la moneda indexada. En tal sentido ayudaría a bajar la velocidad de circulación de la moneda corriente, y sería un factor importante en la lucha contra la inflación.

## **20. Abundante financiamiento al Estado Nacional y a los Estados Provinciales con jurisdicción argentina**

La adopción por la Argentina de un sistema monetario fundado en el desdoblamiento de las funciones de la moneda, como el proponemos en este proyecto de Ley permitiría al Estado Argentino emitir bonos indexados en pesos bajo ley argentina y jurisdicción nacional. Ya eliminado el cepo cambiario, si se indexara el tipo de cambio a un nivel inicial competitivo podría invitarse a los capitales argentinos fugados al exterior, o refugiados en dólares en las cajas fuertes, o simplemente en el colchón, a suscribir esos bonos en pesos indexados. De esta manera el Banco Central podría engrosar rápidamente sus reservas de divisas con las ventas de parte de los dólares fugados al Banco Central. Obviamente esta política requiere restablecer a los funcionarios del INDEC dejados cesantes en el 2007, restablecer también un índice del costo de la vida correcto, obtener un Stand By del FMI y además perseguir criminalmente a los funcionarios que falsearon los índices de precios. Y por encima de todo ello, asegurarse de que los fondos suscriptores de nuestros nuevos bonos en pesos indexados no provengan del delito o del narcotráfico, para lo cual serán auditados por la Unidad de Información Financiera (UIF) la que requerirá el asesoramiento de la “Financial Crimes Enforcement Network” (FINCEN) de los Estados Unidos y el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). Debe tenerse como objetivo obtener la vuelta al país de parte de los más de 200 mil millones de dólares fugados al exterior pertenecientes a ciudadanos argentinos. Para ello debe ofrecerse un blanqueo impositivo. Estos compatriotas solo aceptarán reingresar sus capitales al circuito económico nacional en pesos si se los libera impositivamente. Pero además se los indexa correctamente y se indexa también el tipo de cambio. Por otra parte, el producido de esos bonos se debe aplicar a obras públicas que queden a beneficio de futuras generaciones que tendrán que pagar dichas deudas y que lo harán con gusto si las obras respectivas contribuyen al desarrollo nacional y a su propio bienestar. La experiencia de 1978-81 y 1991-2001 ha dejado como enseñanza y como fuerte convicción a la ciudadanía que el endeudamiento externo es perjudicial cuando provoca la sobrevaluación cambiaria y cuando su producido no se aplica a las grandes obras que demanda el desarrollo nacional tales como la red de autopistas, la reconstrucción de la red ferroviaria para cargas larga distancia, o el puerto de aguas profundas para facilitar la exportación que debieron haberse ejecutado en aquella oportunidad, y que el país necesita para los próximos años.

# 02.

MODERNIZACIÓN, EFICIENCIA Y  
TRANSPARENCIA DEL ESTADO.

*1743-D - 2016 - LEGISLACIÓN DEL TRABAJO.  
PETICIONES, PODERES Y REGLAMENTO,  
PRESUPUESTO Y HACIENDA - 18/04/16.*

# PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

## **MODERNIZACION, EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA DEL ESTADO**

ARTÍCULO 1º.- Créase La Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC- bajo la jurisdicción del Honorable Congreso de la Nación cuya función será seleccionar, reclutar y asignar las jerarquías de grado a los funcionarios y empleados públicos del Estado Nacional aplicando criterios de rigurosa idoneidad y mérito. A partir de la promulgación de esta ley, sólo se podrá nombrar nuevos funcionarios y empleados públicos de carrera en los tres poderes del Estado en el grado más bajo del respectivo escalafón, con la sola excepción prevista en el artículo 22 para el caso de los funcionarios que ya se desempeñan como tales al tiempo de la promulgación de esta ley.

ARTÍCULO 2º.- La CNSC estará conducida por un Directorio compuesto por 12 Directores y se dividirá en salas con especialización en los temas de los distintos ministerios y dependencias del Poder Ejecutivo Nacional. Los Directores serán designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado a propuesta, en terna del Consejo de la Magistratura. Serán personas de reconocido prestigio y de gran autoridad moral por su anterior brillante desempeño en la administración pública, en la academia, o en funciones ejecutivas de administración de personal de carácter tanto público como privadas. Durarán 12 años en sus funciones. No habrá límites de edad, pero los Directores deberán presentar al tiempo de su nombramiento, y cada dos años, un certificado médico suscrito por tres facultativos independientes de prestigio que confirmen su aptitud física y mental para el desempeño en estos cargos estratégicos para el bien de la República.

ARTÍCULO 3º.- El desempeño de los funcionarios y empleados de la carrera administrativa del Sistema Nacional del Servicio Civil del Estado gozará de la estabilidad establecida en la Constitución Nacional y en ningún caso podrán ser cesanteados o exonerados o transferidos por tener opiniones contrarias a la de su Ministro o el Presidente. En caso de falta grave podrán ser cesanteados o exo-

nerados previo sumario administrativo donde se pruebe acabadamente esa falta. La función pública es de dedicación exclusiva y es incompatible con segundos o terceros empleos, incluso la docencia. Habrá dos escalafones en la administración pública nacional: el profesional y el no profesional. Una vez iniciada la carrera en un escalafón no será posible transferirse al otro, excepto en caso de aprobarse los exámenes competitivos correspondientes.

ARTÍCULO 4°.- En el mes de febrero de cada año, la CNSC solicitará a cada Ministro del Poder Ejecutivo Nacional una estimación de las necesidades de personal profesional y no profesional del ministerio respectivo, incluidos los entes autárquicos, los organismos descentralizados y empresas del Estado. En los sucesivos meses del año, la CNSC invitará públicamente a los jóvenes de ambos sexos argentinos nativos con dos años de ejercicio de la ciudadanía por lo menos, con vocación por la función pública y el bien común, a presentar exámenes de ingreso profesionales y no profesionales en el ministerio, entes autárquicos, organismos descentralizados o empresas del estado de su preferencia. Los exámenes serán impersonales, objetivos y asegurarán la igualdad de tratamiento de todos los postulantes, sin discriminación por sexo, raza, religión, u origen geográfico. En ellos solamente valdrán los conocimientos, la aptitud para resolver problemas prácticos por parte del aspirante y la ausencia de tachas morales o antecedentes penales por parte del mismo. La CNSC otorgará un certificado de idoneidad para el ingreso a la carrera administrativa del Estado a los aspirantes que aprueben los exámenes competitivos y hasta la cantidad de personal requerido en las distintas especialidades y categorías por cada Ministerio o área, pero los nombramientos serán de competencia del Poder Ejecutivo. Si hubiera un excedente de aspirantes que aprueben los exámenes en relación a las necesidades de la administración nacional, esos excedentes se incorporarán a la administración en los años sucesivos hasta el tercero. Después de tres años los exámenes caducarán.

ARTÍCULO 5°.- El escalafón para profesionales estará compuesto de 9 grados, de menor a mayor, a saber: oficial de tercera, oficial de segunda y oficial de primera. Luego secretario de segunda y secretario de primera. Finalmente subdirector, director general, director nacional e inspector, que será el grado de mayor jerarquía. La jerarquía de los funcionarios estará dada por el grado, o por el cargo. La jerarquía de grado la otorga la CNSC y la de cargo, por el Presidente o el Jefe de Gabinete.

Los cargos de director general o director nacional de cada ministerio sólo podrán ser cubiertos por funcionarios que posean los grados de director o inspector. Las jerarquías de cargo asignadas por el Presidente o Jefe de Gabinete deberán respetar las jerarquías de grado de la carrera administrativa del Servicio Civil. El Ministro del ramo o el directorio de cada una de las entidades autárquicas o descentralizadas en su caso, elegirán un funcionario de carrera que ya posea el grado de inspector por lo menos con dos años de antigüedad y lo investirán con el cargo de subsecretario administrativo del ministerio o jefe administrativo en las entidades autárquicas o descentralizadas con mando sobre todo el personal del mismo en los aspectos administrativos y de organización e idoneidad a que se refiere esta Ley. El tiempo mínimo de desempeño en cada grado será de tres años. La experiencia temporal del desempeño en los distintos grados y en la carrera administrativa, se considera un componente esencial de la idoneidad para los cargos respectivos. Todo salteamiento de grados en la carrera administrativa, o siquiera el intento hacerlo, o de evitar tiempos mínimos de permanencia en ellos por parte de un funcionario se considerará un atentado contra el principio de la idoneidad, y tanto el funcionario que se beneficie con ello, y los que lo promuevan o consientan, quedarán todos incurso en el delito de incumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos y/o asociación ilícita. Corresponderá a la CNSC labrar los correspondientes sumarios para el juzgamiento del caso en juicio oral y público por la justicia penal federal. Si los involucrados en el delito fueran Ministros o funcionarios políticos la CNSC hará además la denuncia en la Cámara de Diputados para la promoción del correspondiente juicio político.

ARTÍCULO 6°.- La CNSC llevará los legajos de los funcionarios y empleados públicos y podrá dictar normas generales de cumplimiento obligatorio sobre el escalafonamiento, grados, evaluación del desempeño, recursos y procedimientos ante sí misma. Estas normas serán válidas y de cumplimiento obligatorio tanto para el cuerpo profesional, como para los no profesionales. Entenderá como tribunal colegiado dividido en salas en todos los casos de denuncia por violación de las normas y principios que rigen el Servicio Civil y especialmente en los recursos sobre las evaluaciones, sanciones, cesantías y exoneraciones de todos los funcionarios y empleados incluidos en este sistema. Actuará con carácter de tribunal especializado de última y única instancia, salvo el art. 14 de la ley 48. En el dictado de su propia normativa y en la consideración de los recursos, la CNSC tendrá en cuenta ocho principios de comportamiento y conducta a seguir por los

funcionarios públicos y empleados incluidos en el Sistema Nacional del Servicio Civil, a saber: imparcialidad, integridad, honestidad, objetividad, practicidad, patriotismo, contracción al trabajo y presentismo.

ARTÍCULO 7°.- El principio de imparcialidad significa que el funcionario o empleado deberá actuar solamente sobre los méritos del caso y deberá servir con igual dedicación, buena fe y patriotismo al Presidente y sus ministros, cualquiera sea el partido político que gobierne, aunque sea de diferente persuasión o convicción política que la del funcionario o empleado. Incluso deberá esmerarse especialmente por comprender y ejecutar correctamente los puntos de vista del Presidente y sus ministros, precisamente cuando no coincidan con sus opiniones personales. El funcionario hará de este punto una cuestión de honor. Sin embargo, por un deber de lealtad y como una contribución al país y al buen gobierno, tendrá la obligación de hacer saber esas opiniones a sus superiores, cuando se trate de temas gravitantes. Para asegurar su imparcialidad, el funcionario o empleado siempre deberá descargar sus responsabilidades de manera justa equitativa y reflejando el objetivo del servicio civil de favorecer la igualdad y la diversidad. Deberá actuar de manera tal de merecer y retener la confianza de su Ministro, y .de asegurar que será capaz de establecer la misma relación con aquellos ministros que tenga que servir bajo un futuro gobierno de distinto signo político. Para asegurar esa imparcialidad y no dañar la posibilidad de servir igualmente bien a gobiernos de diferentes partidos políticos en sucesivos períodos, los funcionarios o empleados no podrán estar afiliados a ningún partido político y tendrán prohibida la actividad partidaria, bajo pena de cesantía. En ningún caso, el funcionario o empleado deberá actuar de manera que injustificadamente favorezca o discrimine contra individuos o intereses particulares. Deberá abstenerse de actuar en interés de un partido o usar los recursos del Estado para propósitos de política partidaria. En particular, evitará que sus puntos de vista políticos determinen sus asesoramientos, o sus acciones.

ARTÍCULO 8°.- El principio de integridad significa que los funcionarios o empleados pondrán las obligaciones del servicio público por encima de sus propios intereses personales. En particular, los funcionarios o empleados deberán cumplir responsablemente sus deberes y obligaciones. Deberán actuar profesionalmente y de manera tal que merezcan y retengan la confianza de todos aquellos con los que tratan. Cuidarán que los dineros públicos y los recursos a su cargo sean usados con



propiedad y eficiencia. Tratarán al público y sus asuntos con justicia, eficiencia, rapidez, efectividad y sensibilidad, poniendo siempre lo mejor de su talento. Deberán manejar la información a su disposición de la manera más abierta posible dentro de las prescripciones legales. Deberán cumplir con la ley y facilitar la administración de la justicia. Los funcionarios o empleados no harán uso de la información disponible durante el ejercicio de sus funciones oficiales para promover sus propios intereses, o negocios personales, o los de otras personas. Tampoco aceptarán presentes, hospitalidad u otros beneficios de cualquiera que razonablemente puedan ser considerados como comprometedores de su criterio o integridad. Tampoco darán a conocer información oficial sin autorización. Este deber continuará vigente aunque el funcionario o empleado termine sus funciones en el servicio civil.

ARTÍCULO 9°.- El principio de honestidad significa que los funcionarios y empleados deben ser veraces y francos y, llegado el caso, tienen el derecho de hacer conocer su punto de vista a sus superiores sobre las medidas u órdenes que les toque implementar, cuando estuviere en juego el interés nacional. Deben establecer en verdad los hechos y problemas, y corregir los errores tan pronto como sea posible. Deberán usar los recursos solamente para los propósitos públicos para los cuales están autorizados. Nunca deben engañar o inducir a error a sabiendas a los Ministros y otras autoridades. Tampoco deben dejarse presionar por otros, o por la perspectiva de una ganancia personal. Además, deberá declarar bajo juramento su situación patrimonial al momento de su ingreso al Servicio Civil de la Nación y anualmente las modificaciones patrimoniales ulteriores.

ARTÍCULO 10°.- El principio de la objetividad obliga a los funcionarios y empleados a brindar su asesoramiento y tomar sus decisiones sobre la base de un análisis riguroso de la evidencia y además, presentar con precisión las opciones y los hechos. Los obliga también a tomar las decisiones sobre la base de los méritos del caso y a tener cuenta debida de las opiniones de los expertos y del asesoramiento profesional.

ARTÍCULO 11°.- El principio de la practicidad obliga a los funcionarios a resolver los problemas del público de manera realista y económica, evitando la generación inútil de papeles, demoras innecesarias y trámites interminables. Los funcionarios evitarán la constante remisión de los expedientes a otros sectores para librarse de ellos, demorar las decisiones, o simplemente no resolverlos. Si un problema no

tiene solución dentro de su jurisdicción, debe comunicárselo prontamente al interesado y encamarlo a la jurisdicción competente.

ARTÍCULO 12°.- El principio del patriotismo obliga a los funcionarios a tener en cuenta y defender el interés nacional en todas sus decisiones. El buen funcionario debe sentir la patria en sus venas y emocionarse con sus símbolos, su bandera, su himno, su historia, sus regiones, su unidad y su integridad territorial. Esto significa tratar el caso de manera tal que quede un máximo de beneficio para la comunidad nacional, esto es para los residentes permanentes en el territorio nacional, especialmente en todo lo que sea explotación de recursos naturales. Si los oferentes en una licitación, por ejemplo, ofrecen similares condiciones de precio y calidad pero uno utiliza más materias primas nacionales o más personal argentino en su empresa, o es residente en el país, debe preferirse a éste último. En particular los funcionarios deben evitar contratos que establezcan la jurisdicción extranjera en violación a los principios que surgen de la Constitución Nacional, y evitar también en lo posible el endeudamiento externo, salvo para una causa clara de interés del país. La defensa del interés nacional debe tener en cuenta los objetivos del desarrollo de largo plazo del pueblo argentino, tener bases prácticas y ser eminentemente racional. Se debe favorecer la paz, la cooperación y el comercio con todas las naciones, y particularmente con las vecinas. No se debe confundir la sana defensa de los intereses nacionales con la xenofobia.

ARTÍCULO 13°.- El principio de contracción al trabajo se refiere a la cantidad y calidad de trabajo brindado por el funcionario al Estado, medido por la cantidad de expedientes resueltos correctamente, decisiones administrativas tomadas, análisis realizados, dictámenes, etc. , todo ello medido de manera diferente según la naturaleza del trabajo y la profesión del funcionario o empleado.

ARTÍCULO 14°.- El principio de presentismo se refiere a la obligación del funcionario y empleado de estar en su puesto de trabajo en los horarios establecidos permanentemente, y hacer un uso prudente y no abusivo de las licencias a que tenga derecho.

ARTÍCULO 15°.- Los distintos ministerios y dependencias del Poder Ejecutivo Nacional y demás poderes del Estado podrán establecer principios adicionales a los

ocho anteriores para el comportamiento de sus funcionarios o empleados según las necesidades, la naturaleza y las funciones de cada uno, y la CNSC los deberá tener en cuenta en la resolución de los recursos planteados ante ella.

ARTÍCULO 16°.- A los efectos de descargar sus funciones, la CNSC tendrá amplias facultades de contratar por tiempo determinado profesionales de reconocido prestigio en administración y evaluación de personal, abogados, ingenieros, médicos, economistas, arquitectos y otras profesiones, preferentemente entre sectores académicos, a los efectos de la organización y diseño de los sistemas de examen y entrevistas con los candidatos. Los sistemas de exámenes y entrevistas durarán por lo menos un mes. La CNSC podrá también recurrir al asesoramiento de expertos extranjeros provenientes de países que cuenten con sistemas modelo de burocracia estatal eficiente. El presupuesto de la CNSC será igual al uno por ciento de la recaudación tributaria total del gobierno nacional. A medida que se vaya completando el sistema del servicio civil deberán disminuir las partidas presupuestarias relativas a la administración de personal de los ministerios y dependencias del gobierno Nacional.

ARTÍCULO 17°.- Los sueldos y la estructura salarial del personal encuadrado en el servicio civil serán iguales a los de la justicia federal. Un inspector ganará el mismo sueldo que un camarista y un director nacional el mismo que un juez federal. Solamente los empleados y funcionarios nombrados que formen parte del Servicio Civil, y que por lo tanto cumplan el requisito de la idoneidad requerido por el artículo 16 de esta Constitución, están amparados por la garantía constitucional de la estabilidad del empleo público. Los funcionarios y empleados del Estado Nacional que se encuentren prestando servicios al tiempo de la promulgación de esta ley y que por lo tanto no participen del Sistema Nacional del Servicio Civil establecido por esta ley, estarán amparados por el régimen de estabilidad laboral del sector privado. Sin embargo, solo podrán ser cesanteados previa investigación administrativa que determine su falta de idoneidad o culpabilidad. El monto de las indemnizaciones, si correspondieren, será el que se asigna al sector privado, sin perjuicio de sus responsabilidades y deberes como funcionarios públicos.

ARTÍCULO 18°.- Los funcionarios y empleados del Estado Nacional que se encuentren prestando servicios al tiempo de la promulgación de esta ley, podrán presentarse al sistema de exámenes y entrevistas a los efectos de pertenecer al Sistema Nacional del Servicio Civil. Si están afiliados a un partido político deberán presentar previamente la

renuncia por escrito al mismo, la que deberá ser aceptada expresamente también por escrito, y además el afiliado deberá ser borrado de las listas oficiales del partido registradas ante la justicia electoral. En los casos de funcionarios y empleados que se encuentren prestando servicios al tiempo de la promulgación de esta ley, al evaluar los candidatos, la CNSC tendrá también subsidiariamente en cuenta los méritos, la cantidad y calidad de trabajos realizados por el funcionario o empleado con motivo de su anterior desempeño en la función pública y las evaluaciones anuales obtenidas hasta el momento. Según los méritos y los años de servicio, la CNSC fijará el nuevo grado del funcionario o empleado, el que no podrá ser mayor que el equivalente al obtenido bajo el régimen anterior.

ARTÍCULO 19°.- El régimen de promociones para funcionarios del Sistema Nacional de Servicio Civil se funda en el mérito y la competitividad de manera tal de asegurar que los funcionarios más probos y eficientes alcancen las más altas jerarquías en el sistema. Cuando un funcionario de menor antigüedad en el Servicio Civil es ascendido y puesto como jefe de otro de mayor antigüedad, este último deberá retirarse del Servicio, o ser transferido por convenio a otro ministerio o dependencia, sin perjuicio de los recursos a que hubiere lugar ante la CNSC que actuará expeditivamente como tribunal de única instancia inspirándose en los ocho principios antes expuestos. El veredicto de la CNSC se tendrá como definitivo e inapelable salvo el art. 14 de la ley 48.

ARTÍCULO 20°.- El régimen jubilaciones y pensiones de los funcionarios y empleados incluidos en el Servicio Civil será igual al del Poder Judicial. Los funcionarios del Servicio Civil de nivel profesional, podrán optar por la jubilación anticipada antes de cumplir 30 años de servicio efectivo como miembros del servicio y antes de los 55 años de edad. En este caso, el monto de la jubilación disminuirá en un 2% por cada año anticipado. Los funcionarios y empleados retirados o jubilados del Servicio Civil o de cualquier otro sistema de retiros del Estado Nacional podrán dedicarse libremente a la actividad política partidaria, afiliarse a los distintos partidos y ejercer sus derechos ciudadanos de crítica y oposición sin limitación alguna, sin que ello pueda implicarles molestia o menoscabo alguno en sus derechos de retiro, jubilación o pensión. Esta ley estimula que todos los ex funcionarios o empleados, incluidos los de las fuerzas armadas y de seguridad, que durante los años de servicio activo tenían vedada la actividad política partidaria, puedan, a partir de su retiro, aportar su valiosa experiencia para el mejoramiento del propio Estado y del bien común, y por lo tanto la misma alienta esta participación como Política de Estado.

ARTÍCULO 21°.- La CNSC llevará de manera computarizada y actualizada el legajo central de todos los agentes incorporados al Sistema Nacional de Servicio Civil en el que constarán todos los antecedentes de su actuación, sin exclusión alguna, y del cual el interesado podrá solicitar vista. Anualmente los funcionarios y empleados serán evaluados por sus jefes en la administración pública con las calificaciones alternativas de Sobresaliente, Excelente, Bueno, Satisface Apenas o No Satisface. Solamente el 15% de los funcionarios podrá obtener la calificación de sobresaliente, 15% la de excelente, 40% la de bueno, 20% la de satisface apenas y 10% no satisface. Los funcionarios y empleados que durante tres años consecutivos obtengan No Satisface serán apartados del Servicio Civil. Los funcionarios y empleados podrán apelar su calificación ante la CNSC, la que resolverá sumariamente y en única instancia. La CNSC podrá resolver el pase del funcionario o empleado a otro ministerio o dependencia. Los funcionarios podrán pedir el pase a otro servicio dentro del ministerio o a otro ministerio o dependencia. Las calificaciones no podrán ser efectuadas más de tres veces en la carrera de un funcionario por el mismo jefe. Los servicios certificados por las distintas dependencias serán acumulados de modo la CNSC pueda expedir la certificación final para iniciar los trámites jubilatorios del agente.

ARTÍCULO 22°.- El Poder Ejecutivo fomentará el pase gradual de la mayor cantidad posible de personal del Estado existente en la actualidad al Sistema Nacional del Servicio Civil, siempre sobre la premisa de que dicho personal apruebe previamente los exámenes que organizará la CNSC y acepte su nuevo grado. Del mismo modo el Poder Ejecutivo invitará a los Gobernadores de las provincias a instalar sistemas de mérito y Servicio Civil en el ámbito de sus jurisdicciones. El Congreso podrá condicionar el cobro de la coparticipación federal de impuestos al cumplimiento de este requisito.

ARTÍCULO 23°.- El Poder Ejecutivo no podrá legislar o dictar decretos de necesidad y urgencia sobre el sistema de empleo público por considerarse que la materia afecta vitalmente al régimen electoral y republicano de alternancia democrática.

ARTÍCULO 24°.- Queda autorizada la CNSC para promulgar y publicar con carácter obligatorio un consolidado de todas las normas que rigen el empleo público.

ARTÍCULO 25°.- De forma.

# FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

## **1. El poder ilimitado de nombrar y la corrupción administrativa**

La opinión pública argentina asiste en marzo y abril de 2016 asombrada e indignada a un espectáculo dantesco de corrupción en su administración pública. Videos contando y pesando montañas de billetes de dólares y euros sustraídos al erario público por amigos y parientes de contratistas y funcionarios, bajo la apariencia de contratos de obra pública sin control alguno. Importaciones de combustible pagadas pero que nunca se realizaron y miles de defalcos por el estilo ¿Cómo es posible tanta corrupción? La clave reside en el poder indiscriminado de nombrar de la Presidencia de la Republica y la Jefatura de Gabinete, poderes que de una forma u otra se delegan a otros ministros y funcionarios menores. Estos poderes ilimitados permiten el nombramiento de amigos y parientes. Por ejemplo, el Presidente nombra a un Ministro, luego este nombra Director de Administración del ministerio a su primo o a su socio en el estudio quien a su vez coloca en puestos claves para el manejo de los contratos públicos y los fondos del Estado a otros amigos y gente de su clientela política. Ante tanta discrecionalidad, la tentación de hacerse rico a costa del erario público se torna irresistible. Está en la naturaleza humana. Un viejo adagio de la ciencia política nos dice que “el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente” y fue enunciado por Lord Acton historiador inglés, nacido en Nápoles, profesor de Historia de la Universidad de Cambridge y asesor del Primer Ministro Gladstone a mediados del siglo XIX. En efecto, la clave del poder político reside en el poder de nombrar y de destituir. El nombrado que debe su puesto al ministro que lo nombró se siente obligado a serle fiel y cumplir sus órdenes. Esta fidelidad será mayor cuanto menores sean los méritos y merecimientos del nombrado. Casi todos los gobiernos en nuestro país y en todos los países del mundo se inician con un gran deseo de barrer con la corrupción, pero terminan corruptos y más corruptos aún cuando más extensos en el tiempo hayan sido los períodos de sus mandatos. Una posibilidad de contrarrestar la tendencia humana contra la corrupción se da cuando existe una adecuada publicidad de los actos de gobierno y cuando existe transparencia en la administración. También cuando las

normas del código penal son muy estrictas contra los delitos y contra la administración pública. Por ejemplo, la figura del arrepentido ayuda mucho a desenmascarar los crímenes. También la imprescriptibilidad de este tipo de crímenes. Pero la eficacia de estas normas depende de la honestidad de los jueces que las aplican. Lo mismo ocurre con la transparencia administrativa que depende de la buena fe y rectitud de los funcionarios, pues existen mil maneras de ocultar ciertas verdades ¿Qué posibilidad hay que los sistemas de nombramiento de los jueces y fiscales pongan importantes obstáculos para la llegada a la judicatura de personas incompetentes, corruptas y solamente dependientes del favor partidario? En nuestro país con el establecimiento del Consejo de la Magistratura en la Constitución de 1994 se intentó mejorar el sistema, pero los resultados no han sido satisfactorios, entre otras razones porque tomar exámenes por el Consejo de la Magistratura a personas mayores para los cargos de Juez es inadecuado. Los exámenes hay que tomarlos en el momento del ingreso a la carrera judicial en el primer peldaño de la carrera, y luego la carrera y desempeño eficiente a lo largo de 30 años se deben determinar los ascensos y la llegada al cargo de Juez. En nuestro país existe la falsa creencia de que solamente mejorando el código penal con la figura del arrepentido, la imprescriptibilidad de los delitos contra la administración pública y otras figuras del derecho penal, se conseguirá una administración pública honesta y eficiente. Craso error. Esas nuevas figuras penales pueden ayudar, pero la experiencia histórica de los países mas desarrollados indica que la manera de lograr una administración pública eficiente y aceptablemente honesta se obtiene mediante la división de los funcionarios en dos escalafones, el profesional y el administrativo. En ambos solamente debería poder accederse por exámenes en el primer peldaño del escalafón, es decir en el grado mas bajo y luego los ascensos deben ser por merito a lo largo de los años y de acuerdo a la calidad del desempeño. Debe haber dos tipos de jerarquía en la administración pública, primero la del grado que la debe determinar un organismo independiente del Poder Ejecutivo sobre la base del mérito en la carrera a través de los años y los distintos peldaños. Y por otra parte, la jerarquía del cargo determinada por el nombramiento del Poder Ejecutivo. Pero esos nombramientos solamente deben poder hacerse en funcionarios poseedores de un grado adecuado al cargo. Obviamente el Poder ejecutivo debe tener amplia libertad para proveer los cargos políticos que son los de Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios, todos ellos con sus respectivos asesores de gabinete, los cuales al igual que los Ministros no deben tener estabilidad en sus cargos porque deben ser meros fusibles del Presidente y

cesar cuando éste lo decida. Éste sistema sumariamente descrito que limita los poderes de nombramiento del Presidente constituye el principal antídoto contra la corrupción que han logrado establecer hasta ahora los países más avanzados del planeta y no parece haber otro sistema mejor. Este sistema, apoyado por leyes que favorezcan la transparencia, la publicidad de los actos de gobierno y administrativos del Estado, parece esencial para adecentar la administración pública y disminuir la corrupción. Este proyecto se apoya en la ley 24759, promulgada el 13 de enero de 1997 por la cual se aprobó la Convención Interamericana contra la Corrupción, donde se establece como expresión de deseo que los Estados convienen en considerar la aplicabilidad de medidas destinadas a fortalecer los sistemas de contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas. Poco o nada se avanzó en nuestro país desde esa fecha. En realidad se retrocedió, precisamente por la inexistencia de una ley como la que aquí se propone que regule los nombramientos en la administración pública. La Convención Interamericana Contra la Corrupción citada adquiere especial relevancia al presente porque el Congreso de la Nación, con un apoyo casi unánime, se apresta a darle jerarquía constitucional.

## **2. Montesquieu, la división de los poderes. Fortalecer al poder legislativo**

La división de los poderes es una de los grandes ideas sobre las que se funda el derecho constitucional moderno y fue enunciada por Carlos Luis de Secondat, Señor de la Brede y Barón de Montesquieu en su libro el Espíritu de las Leyes de 1748. En realidad Montesquieu admiraba el equilibrio y la ponderación de la monarquía constitucional británica surgida de la revolución de 1688 y se inspiró en ese modelo al presentar su idea de la división de los poderes. El objetivo de la división es, en realidad, limitar la extensión del poder político de los gobernantes y de esta manera evitar las arbitrariedades y abusos por parte del Rey en detrimento y perjuicio de los gobernados. Si el poder ejecutivo es el administrador del sistema y tiene también la facultad de dictar leyes y juzgar sobre los derechos de los ciudadanos en los conflictos entre ellos y entre los ciudadanos con el propio Estado, los excesivos poderes del Rey llevarían tarde o temprano a la opresión de los gobernados. Sin embargo, la interpretación que hace Montesquieu sobre el régimen inglés era equivocada. El poder administrador reside en el Primer Ministro que es simplemente un miembro de la cámara baja del parlamento, el cual es a su vez, jefe del partido que



ganó las últimas elecciones. El Rey está obligado a nombrarlo Primer Ministro y delegar en él las funciones administrativas de gobierno. El Primer Ministro a continuación designa su gabinete de ministros entre otros miembros del parlamento, preferentemente a los de su propio partido. Como se ve, en Inglaterra no hay ninguna división entre el Poder Ejecutivo y el legislativo pues el Primer Ministro y su gabinete de ministros “son” en realidad también legisladores y miembros de la Cámara baja. Por otra parte hasta hace poco la Corte Suprema de Justicia inglesa dependía de la Cámara de los Lores. Está claro, en consecuencia, que la división de los poderes era un invento de Montesquieu que, en la realidad, no existía en el sistema inglés. Recién cobró vigencia real en 1787 cuando en Filadelfia se aprobó la Constitución que hoy todavía rige los destinos de los Estados Unidos, la que a su vez fue la principal fuente de inspiración de nuestra Constitución histórica de 1853-60. La Constitución de Filadelfia, siguiendo a Montesquieu limitaba las facultades de Poder Ejecutivo; lo hacía en cuanto a la designación de jueces, para lo cual se requería el acuerdo del Senado, pero además el Poder Ejecutivo no podía destituirlos, y como las funciones de los jueces se ejercían de por vida, el Ejecutivo se tenía que aguantar a los jueces nombrados por Presidentes y senados anteriores. En definitiva el verdadero mérito del sistema de la división de los poderes residía entonces en las limitaciones que imponía al poder presidencial para nombrar y destituir jueces. Pero el sistema de Filadelfia establecía la facultad irrestricta del Poder Ejecutivo de nombrar a los funcionarios y empleados de la administración pública sin cortapisas de ninguna especie. Nuestra Constitución también exigía el acuerdo del Senado para los nombramientos de jueces y su destitución por el procedimiento del juicio político. Sin embargo mejoró, al menos en teoría, a la estadounidense en cuanto a los funcionarios y empleados de la administración pública, pues impuso en su artículo 16 una condición para esos nombramientos: la “idoneidad” de los ciudadanos nombrados. Lamentablemente este artículo de nuestra Constitución es letra muerta. En los Estados Unidos, en cambio, a pesar de no contar con la cláusula constitucional de la idoneidad, en 1883 se subsanó el error de la facultad irrestricta del poder Ejecutivo de nombrar y remover. Esto se hizo con la sanción de la “Civil Service Reform Act”, es decir, mediante una ley del Congreso. En este proyecto de ley se propone dar vigor a la declamada cláusula constitucional del art.16 relativa a la “idoneidad”. También mediante una ley del Congreso dado que corresponde a este poder aprobar los créditos presupuestarios para el pago de los sueldos a cada funcionario o empleado. Para ello se propone la

creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil de la Nación en el ámbito del Poder Legislativo. La CNSC tomará los exámenes de ingreso de los postulantes a funcionarios o empleados públicos y recién cuando estos postulantes obtengan un certificado de “idoneidad”, el Poder Ejecutivo podrá nombrarlos. Se considera que para la designación de Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios, la discrecionalidad del Poder ejecutivo debe mantenerse incólume. Para estos casos basta con el control que implica la publicidad masiva de los actos de gobierno y el ejercido por la prensa y los medios de difusión. La CNSC tendrá también a su cargo lo relativo al escalafón y a los ascensos dentro del mismo así como los recursos que puedan incoar los funcionarios y empleados afectados. Con la creación de este organismo en la sede del Poder Legislativo con la expresa función de asegurar la idoneidad, se limita la facultad irrestricta del Ejecutivo a nombrar su propia clientela partidaria que tanta corrupción e ineficiencia trajo a los gobiernos a lo largo de toda la historia argentina, particularmente en los últimos tiempos. También de esta manera se fortalece al Poder Legislativo dado que la CNSC actuará bajo la dependencia del Congreso. Adicionalmente esta ley es también consistente con el concepto de transparencia activa que promueve el actual gobierno y que se enmarca en el principio republicano de la publicidad de los actos de gobierno. La designación de parientes y amigos contradice frontalmente a la filosofía de esta ley y la transparencia de la información pública ayuda para que la ciudadanía advierta sobre nombramientos de hijos, hermanas, sobrinos, parentela y amigos de los funcionarios en las distintas dependencias del Estado.

### **3. La limitación de los poderes en el sistema inglés. Poder y corrupción**

En el sistema inglés las verdaderas limitaciones al poder provienen de cuatro fuentes distintas. La primera, consiste en que el Rey que conserva todavía un cierto poder de reserva en caso de crisis política; la segunda radica en un sistema muy sólido de derechos de propiedad y libertad de expresión en cabeza de todos los habitantes amparados en el derecho consuetudinario inglés y los tribunales de justicia; la tercera consiste en que la opinión pública ejerce con inteligencia su derecho a votar premiando al buen gobierno y castigando al malo; y la cuarta pero, a mi juicio, la más importante, un poderoso y especializado sistema de servicio civil de carrera. Esto último es esencial pues los ministros a cargo de las carteras son diputados políticos y generalistas que saben un poco de todo, pero nada en

profundidad y necesitan imperiosamente del asesoramiento de los funcionarios de carrera especializados. Estos ingresan cuando jóvenes recién graduados en la universidad en el grado más bajo del escalafón profesional y van ascendiendo a lo largo de una carrera de más de 30 años sobre la base del mérito. En Inglaterra el Ministro del ramo no puede designar a su primo, o a su socio en el estudio, traído desde fuera del Estado como director de administración del ministerio para luego cobrar comisiones en los contratos del Estado que firma el ministerio, como ocurre en la Argentina. El Ministro tiene que valerse en todos los casos de altos funcionarios estables de carrera a quien no conoce cuando llega al cargo de ministro. Por supuesto, si el ministro trae ideas alocadas o estrafalarias para implementar por parte del Estado, el conjunto de funcionarios del ministerio lo hace entrar en razones. Por ejemplo, el Chancelor of the Exchequer, o Ministro de Economía, no puede ni siquiera ocurrírsele proponer falsear los índices de precios al consumidor. En Inglaterra, los funcionarios de carrera tienen la obligación de hacer conocer sus opiniones sobre temas gravitantes, aunque esas opiniones sean contrarias a las del Ministro y después del debate en el seno del ministerio, si el Ministro insiste en su postura, el funcionario de carrera, por una cuestión de honor, tiene que poner lo mejor de sí para la correcta implementación de la propuesta del Ministro. Este sistema asegura la eficiencia y el buen gobierno. En nuestro país, cada ministro nombra a sus amigos incondicionales en los puestos claves del ministerio y éstos luego se esmeran por complacer a su jefe, sin mostrarles los efectos contraproducentes de sus propuestas. En la Argentina, quedan luego, como único remedio salvador contra las medidas arbitrarias de los gobernantes, las cautelares judiciales, a veces paralizantes y contradictorias con el Ejecutivo. En consecuencia, se reitera, una importante limitación práctica al poder de los ministros debe provenir del saber de los funcionarios especializados de carrera. Esta limitación, fundada en el conocimiento de los temas por parte de los funcionarios y en la virtud de la prudencia, es una necesidad imperiosa de cualquier buen sistema de gobierno pues como afirmamos antes, el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente.

#### **4. Nombramiento de jueces vs. nombramiento de funcionarios en Estados Unidos**

La teoría de Montesquieu sobre la división de los poderes, aunque inadecuada para describir el sistema inglés que pretendía analizar, para los Estados Unidos fue extraordinariamente útil. En efecto, fue la base del sistema político republicano

porque sustrajo al Presidente la facultad de nombrar a los jueces. Limitó así en el origen al gran poder, que es el poder de nombrar. El Presidente debía requerir el acuerdo del Senado antes de efectuar el nombramiento de un juez, y además cada Presidente debía aguantarse a los jueces designados por Presidentes anteriores, lo cual servía para limitar aún más los poderes del Presidente en ejercicio. Esta limitación era muy importante pues los jueces podían invalidar actos del Presidente cuando fueran contrarios a las leyes del Congreso, o a la Constitución Nacional. La limitación al poder de nombrar jueces era pues la mejor garantía que tenían los ciudadanos contra un Presidente con ínfulas de dictador. Pero lamentablemente la limitación al poder de nombrar del Presidente se aplicaba sólo a los nombramientos de los jueces. No al resto de los miembros de la administración pública donde el Presidente podía construir poder nombrando a sus amigos, partidarios o parientes. Fue así que el sistema clientelista de nombramientos en la administración pública existió en los Estados Unidos hasta bien entrado el siglo XIX, cuando hubo una reacción contra este sistema al que se denominó “the spoils system” o “sistema del botín” o “sistema del despojo”. Se partía de la premisa que cada Presidente podía construir su poder nombrando a todos los empleados y funcionarios de su administración y cesanteando a los de la anterior. Se consideraba que las tareas de un funcionario o empleado público eran muy simples y cualquiera las podía desempeñar. Los empleados y funcionarios cobraban comisiones por sus actos de manera tal de hacer una fortuna para cuando lleguen los años de las vacas flacas, es decir para cuando se extinguiera el mandato del Presidente o ministro que los nombró. La corrupción que generó este sistema fue dantesca y está reflejada en la literatura norteamericana de la época. La protesta de la ciudadanía fue in crescendo, pero los políticos eran reacios a cambiar el sistema puesto que les permitía conseguir trabajadores partidarios para hacer su propaganda política a los que después, si ganaban, premiaban con el empleo público de favor. El sistema estalló en 1883 cuando un buscador de empleo público desahuciado asesinó al Presidente James Garfield. La clase política se asustó, y como producto de la crisis causada por el magnicidio, se sancionó la “Civil Service Reform Act” que gradualmente fue creando el sistema de servicio civil, es decir un sistema de ingreso por exámenes, de carrera de por vida y ascenso por mérito que fue tomando a casi toda la administración pública estadounidense. La corrupción disminuyó drásticamente y esta ley, denominada “ley Pendleton”, sin duda, fue una de las bases institucionales de la grandeza actual de ese país.

## 5. El sistema de servicio civil en Alemania

En Occidente, los primeros gobernantes en advertir las ventajas de un servicio civil de mérito en la administración pública fueron los reyes de Prusia ya en los siglos XVII y XVIII. Estos reyes, corruptos y astutos como ningún príncipe o señor feudal de la época, se dieron cuenta de las ventajas de concurrir a las frecuentes batallas de aquellos tiempos con un tesoro, con el cual trataban de comprar al general adversario, generalmente un mercenario, y de esta manera ganar las batallas con escasa o ninguna lucha. El peligro de este método era la aparición de un rey, o príncipe adversario, con mucho más dinero que el Rey de Prusia que fuera capaz de comprar los generales prusianos. Para evitarlo, los reyes de Prusia establecieron un sistema de ascensos por mérito para los oficiales de sus ejércitos y además, buenas jubilaciones militares. Se decía de la antigua Prusia que no era un Estado con ejército sino un ejército con Estado. El doble sistema, de estimular la corrupción para los adversarios, y, en cambio un sistema estricto de mérito para los propios ejércitos, fue una de las razones de la constante expansión del pobre y modesto Estado de Prusia en sus comienzos, cuyo rey, al cabo de dos siglos, hacia 1860, llegó a ser emperador de Alemania. Los reyes de Prusia tuvieron tanto éxito con un ejército profesional con oficiales de carrera ascendidos por el mérito, que decidieron extender el sistema a la administración civil: los funcionarios civiles, llamados “beamters”, se incorporaban a la administración pública mediante exámenes cuando jóvenes. Luego los ascensos se producían en función del desempeño, la dedicación, la inteligencia y el patriotismo puesto de manifiesto en sus tareas. El mismo sistema se aplicó a las universidades alemanas con el resultado de que este país en los siglos XVIII, XIX y comienzos del siglo XX llegó a tener las mejores universidades del mundo. El Estado alemán desde hace tres siglos se destacó siempre por su proverbial eficiencia, que algunos atribuyen a la superioridad de la raza alemana. Craso error. Se trata solamente de una fuerte tradición institucional de promover a los mejores y nada más. Recordemos que en la antigüedad la raza alemana fue anodina: la antigua civilización germánica fue claramente inferior al de la civilización griega, romana, judía, egipcia, asiria o china. La moderna tradición alemana originaria de los siglos XVII y XVIII de abrir paso a los mejores, fue avasallada y deformada lamentablemente por los nombramientos del clientelismo nacional socialista, bajo el poder omnímodo del dictador Adolfo Hitler en el decenio de los años treinta. Sin embargo, después

de la segunda guerra mundial, el desastre que provocó la excesiva concentración del poder en la persona del dictador fue corregido por un sistema democrático parlamentario, donde la antigua tradición de la incorporación y ascenso por mérito en la administración pública, el llamado modelo weberiano, se mantiene incólume en la Alemania reunificada actual, y ésta es la base de la eficiencia de su Estado y de su actual poderío económico.

## **6. El sistema de servicio civil en Francia**

En Francia, como en todos los países democráticos, el voto popular determina el llenado de los cargos políticos. Pero los exámenes, la carrera administrativa, los conocimientos y el mérito determinan los nombramientos en los cargos administrativos del Estado, que quedan en manos de “fonctionnaires”. Ya el rey Luis XV, a mediados del siglo XVIII, trató de emular a los reyes de Prusia acrecentando el profesionalismo de los funcionarios públicos y fundando las llamadas “grandes escuelas”. Napoleón I siguió sus pasos, pero el sistema tuvo muchos altibajos hasta que en 1945, el general Charles de Gaulle fundó la Escuela Nacional de la Administración, la famosa ENA, en donde la juventud francesa ingresa sobre la base de exámenes competitivos. Las grandes escuelas para el ingreso a la administración pública son, en realidad, las más prestigiosas universidades del país. En Francia se habla jocosamente de la “enarquía” pues una alta proporción de sus presidentes, elegidos por el pueblo, han sido ex funcionarios de carrera jubilados, pero originalmente egresados de la ENA, por ejemplo, el actual presidente socialista de Francia, François Hollande, es egresado de la ENA. El punto consiste en que para ser funcionario público en ese país no sirve ser pariente, socio o amigo del Ministro o del Presidente, o afiliado al partido gobernante, como entre nosotros. Hay que ser egresado de la ENA. Las carreras de funcionario público son de por vida y se asciende por mérito. El general de Gaulle en 1945 se inspiró en los antiguos reyes de Prusia. Ello asegura el carácter de potencia económica, cultural, y militar de Francia, y, por cierto, el bienestar de sus habitantes. Debido a que las elecciones populares de la democracia francesa solamente determinan los cargos de cúpula, es decir los electivos exclusivamente, pero no los administrativos del Estado, el partido socialista francés tiene 200 mil afiliados en tanto que los partidos justicialista y radical en la Argentina tienen cuatro millones y dos millones respectivamente. La meritocracia en el Estado prevalece en el Estado francés, en tanto que el clientelismo y amiguismo, en el

Estado argentino. La Escuela Nacional de Administración fue creada mediante una ordenanza del 9 de octubre de 1945 firmada por el General de Gaulle. La ENA es un establecimiento público administrativo del Estado cuya misión es la formación de funcionarios de alto nivel. Con este objetivo prepara a los alumnos para carreras en los organismos más importantes de la administración francesa: Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, instituciones de inspección (Inspección General de Hacienda, Inspección general de la administración, Inspección General de Asuntos Sociales), funcionarios de prefecturas, cuerpo diplomático, cuerpo de la expansión económica en el extranjero, funcionarios de la administración del Estado, asesores de tribunales administrativos y de Tribunales Regionales de Cuentas y funcionarios de la Administración de la ciudad de París.

## **7. El sistema de servicio civil en Japón**

En Japón existe un sistema parlamentario democrático sancionado en 1948 bajo la supervisión del general Douglas MacArthur, donde el pueblo vota y elige los miembros del Parlamento. El jefe del partido que gana las elecciones se convierte en el Primer Ministro y designa a los veinte ministros restantes, también miembros del Parlamento. Pero el Primer Ministro y los ministros en las respectivas carteras tienen prohibido designar a los demás funcionarios, excepto cuatro miembros del partido, cuatro solamente. La orden que el General norteamericano después de la segunda guerra mundial recibió de Washington fue democratizar a Japón y eliminar el fascismo prevaleciente de ese entonces. El emperador fue convertido en una figura decorativa, en un símbolo de la Nación. La charla de la división de los poderes de Montesquieu como medio de limitar el poder fue soslayada, mediante un sistema parecido al inglés y a todos los sistemas parlamentarios que siguen este modelo. El poder clave, el que confiere el verdadero poder, el poder absoluto, es el poder de nombrar. Y ese poder fue quitado al Primer Ministro y a sus veinte ministros acompañantes. Los funcionarios de cada ministerio son elegidos por medio de exámenes objetivos, igualitarios y competitivos que se toman todos los años en el mes de marzo a los recién graduados en las universidades, si se trataba de ingresar al escalafón profesional. El clientelismo y amiguismo quedaban eliminados. Tenía tanta posibilidad de ingresar a la carrera del servicio civil un pariente del emperador, como el hijo del zapatero. El escalafón se dividía en profesionales y no profesionales. Un empleado que entraba en el escalafón no profesional nun-

ca podía pasar al profesional. La universidad que siempre conseguía colocar más graduados en el Estado era la de Tokio. Las promociones de los funcionarios eran por mérito y por antigüedad. Si un oficial más moderno era ascendido pasando sobre otro más antiguo, este segundo debía retirarse. La carrera era muy competitiva pues sólo unos pocos podían alcanzar los grados más altos dentro de cada ministerio. El sistema aseguraba mucha experiencia, memoria, decencia y materia gris en cada ministerio, y sobre todo permitía al país seguir políticas de Estado de largo plazo. Una de ellas fue la política cambiaria de tipo de cambio competitivo, que le permitió al Japón multiplicar por 60 veces sus exportaciones en términos reales entre 1950 y 1980. A título de comparación, en el mismo período, el volumen de las exportaciones argentinas solamente se duplicó. Los dos ministerios más importantes eran el de Hacienda y el de Industria y Comercio, el legendario MITI. Este sistema aplicado desde 1948 hasta 1990 permitió a Japón, un país relativamente pobre, igualar finalmente a los Estados Unidos en PBI per cápita. Sistemas similares e incluso más rigurosos y competitivos aún, fueron establecidos luego sobre las mismas bases en países como Corea del Sur y China nacionalista o Taiwán. Cabe destacar que el más antiguo sistema del servicio civil de mérito tuvo lugar en oriente: lo aplicaron los emperadores de China con el mandarinato, y fue una de las causas determinantes de la duración de ese imperio por cerca de 2000 años hasta su caída en el siglo XIX y comienzos del XX.

## **8. Las ocho ventajas del sistema de servicio civil de los países serios**

El sistema del servicio civil de mérito y la carrera de funcionario de por vida ha sido adoptado por todos los países desarrollados y es una de las causas de ese desarrollo. Uno de sus mayores teóricos fue el sociólogo Max Weber quien afirmaba que:

*“Frente a la utilización del Estado para extraer ventajas o como botín de guerra, en los tiempos antiguos: Se sitúa ahora el funcionarismo moderno en un cuerpo de trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado, con un honor de cuerpo altamente desarrollado en interés de la integridad, sin el cual gravitaría sobre nosotros el peligro de una terrible corrupción o de una mediocridad vulgar, que amenazaría al propio tiempo el funcionamiento puramente técnico del aparato estatal, cuya importancia, mayormente con una socialización creciente, ha ido aumentando sin cesar y seguirá haciéndolo.”*



Si encontramos mediocridad, vulgaridad y corrupción de nuestro sistema político, debemos recordar las palabras de Max Weber: según el eminente sabio, estas lacras tienen su origen en el sistema clientelista, nepotista y amiguista de nombramientos en el Estado. Recientemente el sistema de la burocracia de mérito ha sufrido críticas superficiales desde sectores del neoliberalismo pues se le achaca falta de flexibilidad en relación con los sistemas de personal de las empresas privadas. Pero en verdad no existen verdaderas opciones válidas al sistema weberiano de servicio civil. Simplemente, es el antídoto más eficiente que se conoce hasta hoy día para luchar en contra de la corrupción, el patronazgo, el nepotismo y la mediocridad en los servicios del Estado. Por el contrario, el sistema de servicio civil fundado en la carrera de por vida y en el mérito tiene al menos ocho ventajas esenciales para todo país que pretenda salir del estadio de “Banana Republic”, ventajas que enumeramos a continuación:

a) La primer ventaja consiste en que un servicio civil con funcionarios de carrera nombrados de por vida sobre la base de la idoneidad permite al país tener “Políticas de Estado” de largo plazo y sustraerse a las ventajas personales de momento de los ministros y gobernantes. No hay políticas de Estado sin un funcionariado idóneo y de carrera.

b) La segunda gran ventaja del servicio civil de mérito y de funcionarios de por vida es que permite al Estado tener memoria administrativa: recordar los errores de política y en consecuencia evitar su repetición. Nuestra historia de los últimos cuarenta años demuestra acabadamente cómo esta ventaja es fundamental, y, por el contrario, el gran costo social de una administración pública desmemoriada.

c) La tercer ventaja del servicio civil competitivo consiste en que ayuda enormemente en la lucha contra la corrupción. En efecto, la pirámide jerárquica se angosta considerablemente en los cargos administrativos más altos y los funcionarios se vigilan mutuamente porque aquel que comete un acto de corrupción queda descartado en los ascensos. Se crea así un frenesí por la defensa del interés del país y de los intereses generales de la sociedad. No solamente los funcionarios de carrera se controlan entre sí, además este sistema hace muy difícil a los ministros y funcionarios políticos conseguir la aprobación de actos de corrupción como contratos con precios excesivos. Se reitera, con un servicio civil de mérito, el ministro del ramo no puede designar como director general de administración del ministerio a su pri-

mo, o a su socio en el estudio, o a su compañero de correrías políticas en el partido: debe designar a un funcionario de carrera del grado adecuado. Esto debe saberse en una administración fundada en el mérito y la competencia está muy relacionada con una herramienta fundamental en la lucha contra la corrupción que es el principio de la transparencia activa y el control ciudadano de los actos administrativos. Si, por ejemplo, el precio de una compra del Estado es el doble que el precio de mercado, inmediatamente eso es sabido por todo el mundo y utilizado por los funcionarios competidores en contra del incumbente responsable. Por las mismas razones, el nombramiento de parientes y amigos políticos queda al descubierto por el principio de la transparencia activa dado, que el nombre de los funcionarios, su jerarquía y su sueldo y el de sus parientes debe ser información pública.

d) La cuarta ventaja del servicio civil de mérito tiene que ver con el mejoramiento de la clase política. La historia de varios países con servicio civil demuestra que muchos funcionarios de carrera, cuando se jubilan, pasan a militar en un partido político. El caso francés es el más típico. Como los funcionarios de carrera conocen a fondo los problemas del Estado, están en condiciones de tener un desempeño muy eficiente en sus nuevos cargos políticos, y ello mejora considerablemente el prestigio de la clase política ante el resto de la sociedad.

e) La quinta ventaja proviene de que, como la burocracia de mérito es seleccionada sobre la base de exámenes donde lo que cuenta es el saber y la inteligencia, ello tiende a revalorizar los sistemas educativos del país. Los profesores y maestros adquieren una importancia fundamental en la vida nacional. Nuestra historia reciente demuestra que no es suficiente gastar el 6% de PBI en educación. No es cuestión solamente de una oferta educativa que pague bien a los profesores y maestros. Es necesario además que haya un gran entusiasmo en los alumnos de los tres niveles, primario, secundario y universitario por el saber.

f) La sexta ventaja está muy relacionada con la anterior. El entusiasmo por la educación que genera la circunstancia de que el principal empleador del país selecciona su personal estrictamente en base a conocimientos contagia todas las demás actividades del país, y así favorece un mejoramiento del conocimiento, la ciencia y el saber en todos los órdenes. El saber es capital humano y éste es uno de los determinantes del desarrollo económico.

g) La séptima ventaja tiene que ver con la democracia, la igualdad, la movilidad social y las instituciones políticas. Cuando el saber es la base de las recompensas y la posición social de las personas tiende a hacer desaparecer la lucha de clases, pues se diluyen los privilegios inmerecidos, y de esta manera se fomenta la cohesión social y nacional. Uno se pregunta si la generación de montoneros y militantes del ejército revolucionario del pueblo que asoló en nuestro país en el decenio de los setentas, todos partidarios y simpatizantes de proyectos políticos equivocados como el de Unión Soviética y el de Cuba, no hubieran podido canalizar sus energías y talentos por la vía de la función pública de mérito, si ésta hubiese existido en nuestro país. En efecto, en Alemania, Francia, Inglaterra y Japón por ejemplo, los funcionarios públicos tienen una participación tecnocrática importante en la conducción del país, pero sazoados por una carrera de experiencia de unos treinta años en la función pública, que sirve para inyectar realismo en sus cerebros y disolver ideas juveniles impracticables.

h) La octava ventaja de la contratación por exámenes y por merito en la administración pública consiste en que sirve de límite a la fácil e incesante expansión del gasto público improductivo, y así permite obtener finanzas públicas sanas.

## **9. La carencia de servicio civil en el Estado Argentino**

En lo que sigue podríamos presentar algunos ejemplos históricos y trágicos tomados de los últimos años de la vida política argentina que ilustran acerca de los enormes costos que tuvo y tiene para el país la carencia de un servicio civil de mérito. Sostenemos que para ser un país en serio y no uno de opereta como en realidad hemos sido en los últimos 70 años, no solamente se necesita un servicio civil de carrera de alto nivel intelectual y máxima integridad, sino que los funcionarios de ese servicio civil deben tener una estabilidad casi similar a la de los jueces, para poder así dar sus opiniones francamente a los ministros y presidentes, aunque obviamente la decisión final sea la de éstos últimos. Pero previamente los políticos tienen la obligación de escuchar la opinión de los funcionarios sobre las Políticas de Estado de largo plazo, de las cuales los funcionarios de carrera son custodios y si sus opiniones son desechadas por el Presidente o sus Ministros, deben luego poner lo mejor de sí para asegurar el éxito de las propuestas presidenciales o ministeriales, cómo una cuestión de honor. Los políticos deben prevalecer, pero en los temas

gravitantes deben escuchar previamente las opiniones de los que saben para evaluar los costos y beneficios para el país de las medidas propuestas. Los presidentes y ministros en la Argentina suelen tomar medidas en función de sus necesidades electorales o conveniencias personales ocasionales, especialmente su necesidad de mantenerse en el cargo, y luego los ciudadanos argentinos pagamos costos siderales en materia de pobreza y desempleo. Quien conozca los pasillos de los organismos internacionales y las conversaciones risueñas de las embajadas y círculos diplomáticos, sabe que, lamentablemente, nuestro país se convirtió en el hazme reír de las cancillerías de los países desarrollados, como una suerte de joven bellísima pero tonta que es seducida, embarazada y abandonada permanentemente por sus ministros aprovechadores ante la falta de una burocracia estable y patriótica que la guíe y proteja. Por ejemplo, es sabido, que afines del siglo XIX la doctrina Calvo enunciada por el diplomático y tratadista argentino Carlos Calvo, establecía que las empresas extranjeras debían radicar sus quejas y plantear sus demandas ante el Poder Judicial del país receptor de la inversión. La doctrina argentina de Calvo fue aplaudida y puesta en las constituciones de muchas repúblicas hermanas latinoamericanas. Sin embargo en el decenio de 1990 el Congreso argentino olvidando la tradición jurídica nacional, aprobó más de 50 tratados inconstitucionales que permiten a los inversores extranjeros sacar de la justicia argentina los pleitos que tengan con el Estado Argentino y llevarlos a un tribunal arbitral internacional en el seno del CIADI o la UNCITRAL, un privilegio que los ciudadanos y empresarios argentinos ciertamente no tienen. Así, en la Argentina actual, los extranjeros tienen más derechos que los nacionales. Un ministro brasileño se preguntaba con sorna como puede ser que la Argentina, país que a principios del siglo XX era un modelo de civilización jurídica y social haya caído al nivel africano. En efecto, esos tratados de CIADI fueron modelos standard redactados en el decenio de 1960 por el Banco Mundial para los nuevos países africanos, países que venían de ser recientes colonias, y por lo tanto por no tenían un poder judicial independiente e idóneo para atender las demandas de potenciales inversores foráneos. Este no era el caso argentino. Brasil que tiene 50 veces más inversiones extranjeras que la Argentina, no otorga el enorme privilegio africano a las inversiones que vienen del exterior. Por supuesto, consecuencia de esta imprudente política, surgida de la ignorancia y de la inexistencia de un cuerpo de funcionarios idóneos y de carrera en su Estado, la Argentina afronta actualmente demandas judiciales en el exterior por 50 mil millones de dólares. Sin embargo, si hiciéramos un inventario de los

enormes errores de todos los gobiernos civiles y militares argentinos de los últimos setenta años, producto de la carencia de un Estado del tipo idealizado por Max Weber, se nos crearía un antagonismo innecesario con demasiados sectores de la vida argentina identificados con tal o cual gobierno o partido. Por ello hemos optado por hacer una breve crítica, muy sintética, de los errores del gobierno de 2003-2015, que todos tenemos a la vista, y cuyas carencias son más evidentes, ya que están en el recuerdo más inmediato. Pero dejando aclarado siempre que los errores de gobiernos anteriores pueden haber sido incluso peores, o más dañinos todavía, que los del actual. En otras palabras, los errores los imputamos al sistema clientelista mismo, y no tanto a los gobiernos que usaron y abusaron de él.

## **10. Falseamiento del INDEC y papelón internacional**

Uno de los atentados más graves contra la credibilidad y el prestigio del Estado argentino se produjo en el 2007 con la intervención del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). El gobierno estaba molesto con las cifras de alta inflación que publicaba el INDEC. En lugar de atacar la causa del problema en su raíz que era la inflación misma, producto de una equivocada política macroeconómica, decidió matar al mensajero: intervenir el INDEC y cesantear a los funcionarios capaces y honestos que tenía, y por supuesto, llenarlo de “perejiles” que publicaron cifras de inacción inverosímiles que nadie creyó. De paso, el gobierno que había emitido bonos indexados con el índice del costo de la vida, se benefició con varios cientos de millones de dólares mintiendo con el índice. Pero el desprestigio del gobierno argentino en el orden interno e internacional ha sido enorme, y el perjuicio causado al país por la mendacidad del INDEC ha sido mucho mayor que los cuestionables ahorros obtenidos. Por culpa de esta mendacidad, el gobierno argentino tiene vedado el acceso al mercado internacional de capitales y mientras otros países latinoamericanos obtienen préstamos a tasas de interés en dólares del 4 o 5% anual, la República Argentina no podía emitir bonos ni al 15% anual. El bochorno y el desprestigio para nuestro país fue inmenso; tan grande como para llegar a determinar que la República Argentina sea pasible de una moción de censura por parte del FMI que podría llegar a la expulsión del Organismo Internacional, y, como consecuencia, también a la pérdida de la silla que la Argentina tiene en el G20, la reunión de Jefes de Estado de los 20 países más importantes del globo. Este caso demuestra nuevamente el daño que puede causar el poder omnímodo de

nombrar y destituir funcionarios que tiene el Poder Ejecutivo en nuestro país. Este poder debe ser limitado drásticamente en beneficio de la idoneidad. Los nombramientos deben hacerse por exámenes rigurosos y los ascensos por carrera administrativa de mérito y los funcionarios públicos deben, de alguna manera, tener una estabilidad similar a la de los jueces para poder defender políticas de Estado, que beneficien el desarrollo económico a largo plazo y protejan a toda la ciudadanía de las maniobras de politiquería menor de los malos gobiernos.

## **11. Ausencia total de políticas de Estado y apogeo del clientelismo**

La gravedad de la crisis de 2001 sobre deuda externa, desempleo y de depósitos en dólares provocada por las políticas del Ministro Cavallo de los noventas y del 2001, hizo creer a muchos, a comienzos del 2002 que la Argentina se desintegraba y desaparecía del mapa. Cualquier otro país, sea Estados Unidos, Inglaterra, Francia, o Alemania, no importa cuán fuerte, sometido a la ingeniería financiera conflictiva y contradictoria del Dr. Cavallo, hubiera dejado de existir. Pero la Argentina logró salir del atolladero sola y sin ninguna ayuda del exterior. Sin duda, la fortaleza subyacente de la Nación Argentina y su pueblo demostró ser maravillosa. La buena fe del Presidente Duhalde y la firmeza de su ministro de Economía, el Dr. Roberto Lavagna, un verdadero piloto de tormentas, contribuyeron al milagro de la salida de la crisis. Las claves fueron el tipo de cambio competitivo y el superávit fiscal de 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006. Pero a partir de 2007 volvió el clientelismo y la irresponsabilidad a regentear la economía argentina. El buque insignia del descalabro fue el falseamiento del IPC y la intervención del INDEC ocurrido en ese año, analizado antes. Además se volvió al atraso cambiario de Cavallo, agravado por el error adicional del cepo, que provocó el florecimiento de un mercado paralelo de divisas. Por arriba de ello, la insuficiencia de inversiones en exploración de petróleo, gas y en los servicios públicos, nos llevó a una grave crisis económica. La importación de petróleo y gas genera un drenaje insostenible y creciente de divisas que en el 2013 alcanzó los 15 mil millones de dolares. La ausencia de Políticas de Estado y de una burocracia estatal eficiente se hizo más evidente todavía el 22 de febrero de 2012 con el choque de un tren en la estación de Once, donde murieron 51 personas y hubo 700 heridos, porque no funcionaban los frenos, simplemente por falta de mantenimiento, no obstante hubo multimillonarios subsidios otorgados por el Estado a los concesionarios que nadie

sabe adonde fueron. Otro caso escandaloso proveniente de la falta de Políticas de Estado es el régimen de privilegio asignado a la falsa industria radicada en la Provincia de Tierra del Fuego, donde se importan computadoras, teléfonos celulares, televisores plasma, se los pone en una caja de cartón con el membrete de “industria argentina” y se los vende en Buenos Aires y las capitales de provincia al triple del precio internacional. A pesar de todo lo anterior, por ahora, los resultados de la política económica fue disimulado por el alto precio internacional de la soja que pasó de 250 dólares la tonelada en el 2004- 2005 a 500 dólares por tonelada en el 2013. Nos estamos convirtiendo en un país de monocultivo. La industria nacional ya no crea más empleos. Las autoridades hablaban de un confuso modelo de acumulación de matriz diversificada con creación de empleo. Pero la matriz está súperconcentrada en la soja y el único empleo que se creaba era el público, para la clientela política. En el modelo oficial a febrero de 2013, el 45% del PBI es gasto improductivo del Estado, que debía ser soportado por el sector privado productivo. Hay 15 millones de personas con ingresos dependientes del Estado, que se componen de 2.4 millones de empleados públicos, clientelares en su mayoría, 5.7 millones de jubilados, lo cual, aclaremos, no es objetable, 1.2 millones de personas que viven de pensiones no contributivas, 4.5 millones de personas que medran con las asignaciones por hijo y embarazo y 1 millón de clientes con planes de empleo. La consecuencia de este sistema de subsidios es que la gente no quiere trabajar en blanco, pues entonces se pierde el subsidio, y los empleadores se ven obligados a contratar trabajadores en negro corriendo los riesgos de enormes multas, todo lo cual desalienta la nueva inversión y la creación de empleos verdaderamente productivos. Para fortalecer aún más el clientelismo y su poder de “nombrar”, el gobierno hizo aprobar por el Congreso un sistema partidocrático de nombramientos y remoción de jueces que deja al Poder Judicial convertido en un apéndice presidencial. La esencia de Montesquieu con su teoría de la división de los poderes que, como dijimos antes, tiene la única virtud de restringir al menos en lo que respecta al Poder Judicial, el poder omnímodo de nombrar y destituir del Poder Ejecutivo, habría quedado aniquilada. La División de los Poderes y el mismo sistema republicano ha sido preservado sabiamente por la Corte Suprema de Justicia que en un acto de lucidez y coraje declaró inconstitucional todo el andamiaje del clientelismo judicial y la corrupción propuesto por el Ejecutivo. Como afirmaba Max Weber citado antes, la corrupción y la mediocridad son la consecuencia inexorable del clientelismo en el sistema de nombramientos en el

Estado. No es que los argentinos seamos corruptos, el problema es que tenemos un régimen de nombramientos en el Estado, acentuado hasta el paroxismo, que facilita la corrupción y no nos decidimos a reemplazarlo de una vez por todas por un Estado con nombramientos fundados en el mérito y la carrera administrativa, tanto en la esfera de los nombramientos de funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo como en los dependientes del Poder Judicial. El principio de solución, en consecuencia, lo ofrecemos en este proyecto de ley concreto.

## **12. El poder de nombrar en la Constitución Argentina**

Nuestra Constitución en el artículo.16 establece que todos los ciudadanos son admisibles en los empleos públicos sin otra condición que la idoneidad. Pero el inciso 7 del artículo 99 expresa que “por sí solo el Presidente nombra y remueve”... “a los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución”. Evidentemente, como en la Constitución norteamericana, el más importante bloque de nombramientos que obviamente escapa a la sola voluntad del Presidente sería el de los jueces. Sustraer al Presidente al menos parte del discrecionalismo en el nombramiento de jueces fue y es todavía el gran mérito de la teoría de Montesquieu sobre la división de los poderes. Pero en nuestro país en el mes de mayo de 2013, el Poder Ejecutivo hizo aprobar un conjunto de leyes que reforman el Consejo de la Magistratura y deja el sistema de nombramiento y destitución de jueces prácticamente en manos del Poder Ejecutivo, con lo cual el último escollo para evitar el clientelismo por lo menos en el poder judicial, quedaría derribado, y Montesquieu aniquilado completamente en nuestro país. Felizmente la Corte Suprema derribó este atropello. Y por el contrario, la idoneidad en los nombramientos no solamente debe exigirse en el caso de los jueces. Debe exigirse en todos los nombramientos administrativos del Estado. Sea que los funcionarios o empleados dependan del Poder Ejecutivo, del Legislativo o del Judicial. El artículo.16 de la Constitución no distingue. Todos debieran ser idóneos.

Debemos aprovechar la circunstancia de que nuestra Constitución mejora la Constitución estadounidense cuando además establece el requisito de la idoneidad. Si bien hasta ahora este requisito fue letra muerta, el Congreso argentino podría darle vigencia plena reglamentando y reconciliando ambas disposiciones constitucionales, el nombramiento por el Ejecutivo y la idoneidad. La reglamentación del requisito de



la idoneidad del artículo.16 podría ampararse además en la circunstancia de que la fijación de las partidas presupuestarias para el pago de los sueldos de los funcionarios y empleados públicos corresponde al Congreso según el inciso 8 del artículo 75. Sobre esta base es que proponemos establecer por ley del Congreso una Comisión Nacional del Servicio Civil en el ámbito del Poder Legislativo, que tome los exámenes que aseguren idoneidad en los eventuales ingresantes y que establezca las jerarquías de “grado” de los empleados y funcionarios públicos. El nombramiento en el “cargo” concreto, lo haría el Poder Ejecutivo, o el Jefe de Gabinete, de acuerdo a las cláusulas constitucionales vigentes. Pero solamente se podrían llenar esos cargos con nombramientos de funcionarios por el Presidente o el Jefe de Gabinete a favor de personas que tengan ya asignada la jerarquía de “grado” establecida en la carrera del servicio civil. Los nombres de todos los funcionarios con su jerarquía de “grado” y su sueldo deberían figurar en el presupuesto nacional. Los progresos de la ciencia informática permiten implementar fácilmente estas medidas de transparencia en el presupuesto nacional. El establecimiento de una Comisión Nacional del Servicio Civil como ente autárquico de jerarquía constitucional con inamovilidad de su Directorio en el ámbito del Congreso que sugerimos, se justifica en nuestro país pues debe sustraerse la facultad de nombrar empleados públicos no idóneos que actualmente tiene el Poder Ejecutivo para asegurar su reelección, o el continuismo de su partido en el poder, o simplemente la corrupción. Además porque corresponde constitucionalmente al Congreso fijar cada partida con que se pagarán los sueldos de cada funcionario o empleado público de acuerdo al artículo 75 inciso 8 de la Constitución Nacional, y por encima de lo anterior, porque debe asegurarse la más absoluta imparcialidad en los exámenes de ingreso y en la carrera del personal. Es una de las condiciones de la “sociedad abierta”. La Comisión Nacional del Servicio Civil en el ámbito del Congreso es necesaria también por la necesidad de romper drásticamente con la larga tradición del “sistema del botín” tan arraigado en nuestras prácticas políticas antirrepublicanas de más de un siglo. El Presidente solamente debe tener el poder de nombrar a personas idóneas para la función pública como reza el artículo 16 de la Constitución Nacional, pero la determinación formal de esa idoneidad debe quedar fuera de la potestad ejecutiva. Debe pertenecer a una Comisión Nacional del Servicio Civil estable y de gran prestigio, dependiente del Congreso. En todo caso el Poder Ejecutivo debe reservarse para sí mismo la facultad de designar “ad libitum” y juzgar por sí mismo la idoneidad en el caso de sus Ministros y Subsecretarios, es decir en los cargos bien visibles, donde además existe el poderoso control de la opinión pública.

### 13. Idoneidad y estabilidad del empleo en la Constitución Nacional

Cabe destacar que en el reciente fallo en el caso “Madorran, Marta Cristina contra Administración Nacional de Aduanas” del 3 de mayo de 2007, nuestra Corte Suprema estableció una importante doctrina sobre el empleo público y su estabilidad. El proyecto de ley que proponemos respeta esos principios. La Corte estableció en este fallo que un empleado público no puede ser cesanteado “ad libitum” por la administración pública previo pago de una indemnización, como ocurre en los empleos privados. En el régimen de empleo público es necesario un sumario previo que pruebe la existencia de causales válidas de cesantía. La Corte hizo referencia a las palabras del convencional Horacio Peña en el diario de sesiones de la Convención Constituyente de 1957, donde se dijo textualmente que:

*“Siempre el empleado público ha estado sujeto a las cesantías en masa en ocasión de los cambios de gobierno. Ahora ya no podrá ningún partido político que conquiste el gobierno disponer de los puestos administrativos como botín de guerra. Entendemos que este principio constitucional entrará a regir simultáneamente con la vigencia de las reformas y en adelante ningún empleado público podrá ser dejado cesante sin causa justificada y sin previo sumario administrativo.”*

Al consagrar el carácter operativo y fuerte de la cláusula constitucional del artículo 14 bis que establece “la estabilidad del empleado público”, la Corte aclaró que:

*“Dicha estabilidad a su turno, concuerda con el art. 16 de la Constitución Nacional dado que, si ha sido respetada, como es debido, la condición de idoneidad que exige esta cláusula para la admisibilidad en los empleos, es razonable pensar que el propio Estado estará interesado en continuar teniendo a su disposición un agente salvo que, si de su conducta se trata, medien razones justificadas de cese.”*

El proyecto de ley que antecede tiende precisamente a asegurar el respeto riguroso a la condición constitucional de la idoneidad y representa una verdadera solución de fondo para los enormes problemas de ineficiencia, corrupción, continuismo, atraso económico y ataque al sano principio de la alternancia republicana que trajo antes y trae actualmente el clientelismo a la Argentina.

# 03.

## PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

*2730 -D-2016 - PRESUPUESTO Y HACIENDA.  
PETICIONES, PODERES Y REGLAMENTO,  
PRESUPUESTO Y HACIENDA - 18/04/16.*

# PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

## **PROMOCIÓN DEL EMPLEO MEDIANTE UNA POLÍTICA DE TIPO DE CAMBIO REAL COMPETITIVO Y SUPERÁVIT FISCAL**

ARTÍCULO 1º.- En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 75, inciso 11 de la Constitución Nacional, el valor de la moneda extranjera en términos reales deberá ser nominado por ley en moneda de curso legal a un tipo de cambio real competitivo. Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a establecer la paridad real de inicio de la moneda extranjera. Las modificaciones que se introduzcan en la paridad real de la moneda extranjera con posterioridad deberán ser fijadas por ley, debiendo requerir al Congreso de la Nación a estos efectos, el asesoramiento del Banco Central de la República Argentina.

ARTÍCULO 2º.- El Banco Central de la República Argentina asesorará al Congreso de la Nación sobre el valor de la moneda extranjera, en base a los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), organismo desconcentrado del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) estará a cargo de un director, que será designado por el Poder Ejecutivo Nacional, con acuerdo de cuatro quintas partes de los miembros del Senado. El director será designado por seis años y será inamovible. Podrá ser destituido solamente con previo acuerdo del Senado, con las mismas mayorías requeridas para su nombramiento. Responderá ante el Congreso Nacional, el que fijará por ley el procedimiento que deberá seguir el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), para la elaboración del Índice de Precios al Consumidor – Nivel General (IPC), según normas internacionales generalmente aceptadas, de acuerdo con los criterios técnicos del Fondo Monetario Internacional.

ARTÍCULO 3º.- El Poder Ejecutivo Nacional dispondrá la publicación en el Boletín Oficial de las tablas diarias de conversión del valor de la moneda extranjera en moneda de curso legal, calculado por el Banco Central de la

República Argentina sobre la base de las variaciones del Índice de Precios al Consumidor – Nivel General (IPC) que publica el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

ARTÍCULO 4°.- El Poder Ejecutivo Nacional queda facultado para regular las alícuotas porcentuales de los derechos de importación y exportación ad valorem dentro de los límites fijados en el artículo siguiente, de manera tal de alcanzar un resultado fiscal compatible con el tipo de cambio real dispuesto en el artículo 1.

ARTICULO 5°.- Los derechos de importación ad valorem podrán determinarse considerando una alícuota porcentual máxima del 10% y los derechos de exportación ad valorem deberán alcanzar un nivel equivalente a un máximo dado por el inverso de la elasticidad precio de largo plazo de su demanda en los mercados mundiales.

ARTICULO 6°.- Conforme lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 75, inciso 1 de la Constitución Nacional, los derechos de importación ad valorem deberán facilitar la libertad de comercio y la alícuota porcentual para la determinación de los referidos derechos de importación deberá ser única, de aplicación general a todas la mercaderías y uniforme en todo el territorio aduanero. En el caso que existieran indicios suficientes de que la importación de mercaderías se efectúa en condiciones de “dumping”, el Poder Ejecutivo Nacional queda facultado para establecer derechos de importación específicos que resulten compatibles con un derecho de importación ad valorem a una tasa máxima del 10%.

ARTICULO 7°.- Derógase toda norma legal que resulte contradictoria o incompatible con las disposiciones previstas en los artículos precedentes, con excepción de las disposiciones contenidas en los convenios internacionales vigentes.

ARTÍCULO 8°.- Deróganse los Decretos No 206 del 19 de marzo de 2009 y N° 243 de fecha 26 de marzo de 2009.

ARTICULO 9°.- Las disposiciones de los artículos precedentes entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial y surtirán efecto:

a) Para lo establecido en los artículos 1° a 7°, desde el primer día del mes inmediato siguiente a aquel en el que el Poder Ejecutivo Nacional declare normalizado el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a postergar en hasta sesenta (60) días la fecha de aplicación de las disposiciones mencionadas en estos artículos.

b) Para lo establecido en el artículo 8o, desde la fecha de entrada en vigencia de esta ley.

ARTÍCULO 10°.- De forma.

# FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Este proyecto de ley tiene por objeto demostrar la inconveniencia del proyecto de ley que prohíbe los despidos N° 0007-S-2016 y lo hace brindando una alternativa propositiva consistente con el objetivo de pobreza cero enunciado por el Presidente Mauricio Macri. Este proyecto, como el de antidespidos, se origina en la preocupación existente en estos momentos en el mundo del trabajo, por la presunta amenaza en un futuro cercano de una profundización del desempleo, que muchos vaticinan como la inexorable consecuencia de una política monetaria de altas tasas de interés y creciente sobrevaluación de nuestra moneda. Esta política comenzó luego de la exitosa devaluación, con la salida del cepo cambiario, implementada a mediados de diciembre de 2015. En efecto, mientras el tipo de cambio nominal se ha mantenido constante desde entonces, el índice de precios al consumidor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sufrió un aumento del cuatro por ciento (4%) en diciembre de 2015, cuatro por ciento (4%) en enero de 2016, cuatro por ciento (4%) en febrero de 2016, tres por ciento (3%) en marzo de 2016 y siete por ciento (7%) en abril de 2016; lo que denota un incremento acumulado en dicho período del veinticuatro por ciento (24%). Si el tipo de cambio se hubiese movido al compás de los precios internos, éste debería haber aumentado ese veinticuatro por ciento (24%), pasando la cotización del dólar estadounidense de \$ 14,50 pesos por dólar en diciembre de 2015 a \$ 18 por dólar en mayo de 2016. El público recuerda que la sobrevaluación cambiaria de los años noventa produjo un desempleo del veinte por ciento (20%) y un subempleo de similares dimensiones. En efecto, dicha sobrevaluación cambiaria generó que el cuarenta por ciento (40%) de la fuerza de trabajo se encontrara en una situación laboral problemática en el año 2001.

No puede desconocerse que a abril de 2016, el empleo privado en nuestro país exhibe un estancamiento que se viene verificando en los últimos cinco (5) años. En dicho período también se verificó un estancamiento de los salarios reales, razón por la cual la situación de empleo existente a la fecha no puede imputarse al actual gobierno, el que, por el contrario, ha prometido solemnemente pobreza cero y un fuerte crecimiento del empleo y de la inversión para el segundo semestre del año en

curso. Sin embargo, la oposición está abriendo el paraguas antes de que empiece a llover, pretendiendo que se sancione una ley que disponga prohibir los despidos y que, en el caso de materializarse éstos, los empleadores sean sancionados, mediante la duplicación de las sumas que deban ser abonadas en concepto de indemnización por despido. En el pasado, tanto la anterior Jefa de Estado como el diputado jefe de la bancada opositora, un renombrado especialista en derecho laboral, admitieron que la prohibición de los despidos y la doble indemnización por despido eran medidas contraproducentes. En verdad, estas medidas son contraproducentes e ineficaces para mitigar el desempleo en el país. Ello es así por cuanto el problema del desempleo es un problema de la macroeconomía que se soluciona con medidas de política macroeconómica y no con modificaciones al texto de la ley del contrato de trabajo, cuyas disposiciones deben tener una cierta estabilidad en el tiempo, a los efectos de brindar seguridad jurídica a las partes contratantes, trabajadores y empleadores.

La historia económica de nuestro país en los últimos veinte (20) años pone de manifiesto, de manera indubitable, que la causa del desempleo es la sobrevaluación cambiaria y, por el contrario, que la adopción de un tipo de cambio real competitivo genera un fuerte aumento en el empleo. Claro está que el tipo de cambio real competitivo debe ser sostenible en el tiempo para tener efectos beneficiosos en la creación neta de empleo y en el aumento a largo plazo de los salarios reales. También es claro que para ello su implementación debe ser acompañada con superávit fiscal.

En el Gráfico 1 mostramos la evolución del tipo de cambio real en el período 1994-2016; en el Gráfico 2 ponemos de manifiesto la creación y destrucción de empleos en el período 2001-2016, según datos proporcionados por el Ministro Lic. Jorge Triaca. En el Gráfico 3 destacamos la creación neta de empleos como deducción del Gráfico 2 anterior. En el Gráfico 4 mostramos la evolución del índice del salario real, esto es, el salario nominal deflacionado por el índice del costo de la vida en nuestro país en el período 1994-2016, conjuntamente con la evolución del salario en dólares, que es el salario nominal en pesos deflacionado por el tipo de cambio nominal en el mismo período. La observación de esos cuatro gráficos permite constatar regularidades macroeconómicas y sacar importantes conclusiones para la política de empleo.

En el Gráfico 1, se muestra que el tipo de cambio real del período 1994-2001 fue muy bajo. En el año 2002, se produjo una fuerte devaluación en términos reales



que fue decayendo hacia el año 2007, pero aún así en ese año, el tipo de cambio real fue el doble del correspondiente al año 2015. En el año 2016, se produjo una devaluación muy moderada con la salida del cepo cambiario, pero en términos reales, a abril de 2016, el tipo de cambio real se devaluó apenas un 30% en relación al correspondiente al año 2015.

Por otra parte, el Gráfico 2, titulado “Altas y Bajas de Personal Periodo 2001-2016”, provisto por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sobre la base de la encuesta de indicadores laborales mensuales, exhibe las altas y bajas de trabajadores mes a mes desde diciembre del 2001 a marzo del 2016. De la revisión de los datos allí expuestos, se desprende que en el período comprendido entre junio de 2002 y junio del 2008, ambos meses inclusive, se verificó una fuerte creación de empleo, toda vez que las altas de trabajadores superaron largamente a las bajas verificadas en dicho período. Ello es corroborado por el Gráfico 3, el que muestra la creación o destrucción neta de empleos en el mismo período. Cabe destacar que en este período se verificó la existencia de un tipo de cambio real competitivo con superávit fiscal.

Por otra parte, en el Gráfico 4 se presenta la evolución del salario en dólares en la Argentina. Comparando el Gráfico 4 con los Gráficos 2 y 3, surge que cuando aumenta el salario en dólares, aumenta también el desempleo y cuando baja el salario en dólares aumenta el empleo. El salario en dólares, obviamente, está inversamente relacionado con el tipo de cambio. Cuando el tipo de cambio real está alto, el salario en dólares está bajo y cuando el tipo de cambio real está bajo, el salario en dólares está alto según surge de comparar los Gráficos 1 y 4. Sin embargo, cabe destacar que el salario en dólares es irrelevante para los trabajadores. En efecto, el salario que interesa a los trabajadores es el salario deflacionado por el índice del costo de la vida y éste, si bien se reduce algo inmediatamente después de una devaluación, luego empieza a aumentar fuertemente, en la medida en que el tipo de cambio real devaluado se mantenga en el tiempo, lo que ocurre únicamente cuando hay sanidad fiscal, o mejor aún, superávit fiscal.

Por último, el Gráfico 5 muestra la evolución del déficit o superávit fiscal primario en el período 1994-2016, del mismo surge que el tipo de cambio real alto coincide en el tiempo con el período de superávit fiscal alto (2003-2007). Todo ello confirma la teoría macroeconómica que asocia el superávit fiscal con el tipo de

cambio competitivo. Este gráfico sirve para alertar sobre los peligros de las exenciones impositivas a las Pymes preconizadas por algunos colegas diputados, dado que esas exenciones provocan déficit fiscal, a su vez, éste provoca sobrevaluación cambiaria que, a su turno, afecta la rentabilidad de las Pymes, especialmente a las exportadoras localizadas en el interior del país, y también a las Pymes industriales que sustituyen importaciones.

De lo expuesto precedentemente, se desprende que el mantenimiento de un tipo de cambio real competitivo y, por lo tanto, promotor del empleo, depende de que el Gobierno Federal sea capaz de implementar una política fiscal de superávit o, al menos, de equilibrio en las cuentas públicas; circunstancia que puede lograrse en buena medida con los derechos de importación y exportación, ya que la recaudación de dichos tributos se calcula sobre una base imponible que se encuentra dolarizada.

Por otra parte, nuestra Constitución Nacional establece claramente que los derechos de importación y exportación son rentas exclusivas del Gobierno Federal. Así, el artículo 4 establece que el Gobierno Federal provee los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional formado del producto de los derechos de importación y exportación, entre otros. Además, establece en el artículo 9 que en todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso Nacional. Por otra parte, el artículo 126 estipula que los gobiernos de provincia no podrán establecer aduanas provinciales y, finalmente, el artículo 75, inciso 1 prevé que los derechos de importación y exportación, así como las evaluaciones sobre las que recaigan serán uniformes en toda la Nación. Las disposiciones contenidas en los artículos 4, 9, 75 incs. 1 y 11, y 126 de la Constitución Nacional constituyen el sustento jurídico en que se funda el presente proyecto de ley.

Frecuentemente, en la discusión popular se sostiene que la devaluación es la causa de la inflación. Esta proposición es falsa. Ello por cuanto si al tiempo en que se produjera la devaluación, se aumentarían los tributos, y se bajara el gasto público y, por ende, se genera superávit, o al menos equilibrio fiscal, la devaluación no impactaría en los precios internos. Nótese que, con superávit o equilibrio fiscal, se reduce la tasa de interés interna, que es un componente muy importante del costo de producción y, además, se genera una reactivación de la economía, lo que permite a las empresas repartir los costos fijos entre una mayor cantidad de producción, lo que

conlleva a una reducción del costo unitario medio. Estos efectos suelen compensar el aumento de costo de los insumos importables y exportables. Para detalles técnicos de esta cuestión, se remite a la lectura del documento anexo a estos fundamentos titulado *“El valor estratégico del tipo de cambio real en el desarrollo económico y en la creación de empleos”*; En el mismo puede evaluarse como el gran desarrollo económico de Alemania, Japón, Corea del Sur y otros países en la posguerra, estuvo precedido inicialmente por la fijación de un tipo de cambio real muy elevado que durante más de 30 años alentó el crecimiento de las exportaciones de esos países. Además, el tipo de cambio competitivo alentó la vigencia de tasas de interés reales muy bajas en los mismos países, lo cual promovió la inversión en ellos. Aunque es claro que una vez que un país alcanza un alto nivel de vida, la revaluación de su moneda se hace inevitable. Pero las revaluaciones frecuentes de la moneda, como las que experimentó la Argentina en cuatro oportunidades desde 1945 hasta 2015, hacen abortar el proceso de crecimiento económico con creación de empleo.

Nótese que cuanto más elevado sea el tipo de cambio al que se calcula el PBI en dólares, éste se reduce y, por lo tanto, también se reduce el déficit fiscal como porcentaje del PBI. Como los impuestos al comercio exterior -derechos de importación y exportación- se determinan sobre una base imponible valorizada en dólares estadounidenses, el monto del déficit fiscal se reduce considerablemente. Estimamos que la recaudación derivada de la implementación de un derecho de importación ad valorem, calculado a una alícuota porcentual única, general y de aplicación uniforme del 10% podría alcanzar 6.600 millones de dólares por año, en adición de lo recaudado en la actualidad. Asimismo, estimamos que la recaudación por derechos de exportación ad valorem -calculados en los términos previstos en el artículo 4 del presente proyecto- puede incrementarse en 3.300 millones de dólares durante el primer año de implementación del régimen propuesto. Sin embargo, cabe señalar que, como las importaciones y exportaciones se expandirán fuertemente en los años sucesivos, la eliminación del déficit fiscal y su conversión en superávit se producirá rápidamente. Más aún, si se adicionara el treinta por ciento (30%) de las sumas que el Estado Nacional percibe, en concepto de derechos de exportación de soja, en todas sus variedades y sus derivados, que a la fecha -en virtud del Decreto de Necesidad y Urgencia No 206/2009- es coparticipado a las provincias y municipios en clara violación a disposiciones de rango constitucional, con el objeto de financiar obras de infraestructura.

Para financiar el déficit fiscal remanente que se verificará en el primer año de implementación de las medidas aquí propuestas, el Gobierno Nacional podría disponer un régimen de repatriación de capitales y exteriorización de moneda extranjera. Dicho régimen podría prever que los fondos que se exterioricen queden sujetos a un impuesto especial del ocho (8)%, en la medida en que no sean colocados en depósitos a plazo fijo en pesos indexados, en entidades comprendidas en el régimen de la Ley N° 21.526 y sus modificaciones; o en títulos públicos o bonos emitidos por el Estado Nacional; en ambos casos, por un lapso mayor a tres (3) años.

Cabe resaltar que las medidas propuestas en este proyecto de ley guardan consistencia y coherencia con la iniciativa legislativa presentada el 11 de abril de este año, titulada “OBLIGACIONES MONETARIAS, CREACION DE LA UNIDAD DE CUENTA ESTABLE Y REACTIVACION DE LA ECONOMIA” (Proyecto de ley N° 1513/2016). En el referido proyecto se propone que todos los habitantes de nuestro país puedan tener la posibilidad de colocar sus ahorros en un plazo fijo bancario en pesos por un período mayor a tres meses, y que dicho depósito quede indexado automáticamente con el índice del costo de la vida. De esta forma, las sumas depositadas quedarán resguardadas de los efectos inflacionarios, sin perjuicio de que éstas generen un interés moderado para el depositante. Esta medida procura evitar la sangría que para nuestro país significa la compra de dólares por el público y, al mismo tiempo, asegurar que una enorme y creciente masa de depósitos permita a las entidades financieras expandir la cartera de préstamos a las pymes a bajas tasas de interés y también multiplicar la cartera de préstamos hipotecarios para vivienda. La oferta de préstamos, con costo financiero bajo, permitirá expandir el empleo en nuestra economía, principalmente, en el sector de la construcción; industria creadora de empleos por excelencia. En la actualidad, en nuestro país la cartera de préstamos bancarios sobre el PBI asciende al catorce por ciento (14%) aproximadamente. Con la adopción del sistema propuesto - similar al implementado y vigente actualmente en Chile-, los préstamos bancarios sobre el PBI podrían sobrepasar el ciento nueve por ciento (109%), con lo cual la cartera de préstamos de los bancos a las pymes y a las familias también se podría multiplicar por cinco (5). Además, las medidas propuestas permitirían a las partes contratantes indexar los salarios convenidos en los contratos colectivos de trabajo, de manera tal, que los trabajadores puedan verse protegidos contra los efectos de la inflación, dando así tranquilidad a las familias trabajadoras, y evitando los recurrentes conflictos y

huelgas originados por reclamos salariales. Asimismo, el proyecto comentado contempla la indexación mensual de las prestaciones jubilatorias y las escalas del impuesto a las ganancias, así como también la confección de los estados contables de las empresas a moneda constante.

Por otra parte, el presente proyecto de ley resulta consistente con una iniciativa legislativa vinculada a la Red Federal de Autopistas, que presentaremos conjuntamente con una muy prestigiosa legisladora, y que permitiría crear cien mil (100.000) puestos de trabajo para la construcción de dichas obras con el sistema de participación público privada (APP). El Presidente Mauricio Macri es un decidido partidario de este sistema. Dijo el 20 de marzo de 2016: ... *“Espero instrumentar algo que es revolucionario, que le sirvió a Chile, a España, y a muchos países, que se llama Asociación Público Privada A.P.P., en la cual el que construye, financia y entrega la obra cobra después de que la termina. Se acaban los certificados de obras, se acaban las renegociaciones de contrato... Ya no hay más modificaciones de proyecto, no hay más renegociaciones porque eso encarájina, sobre todo mientras todavía haya inflación. Entonces esto es un infierno”*.

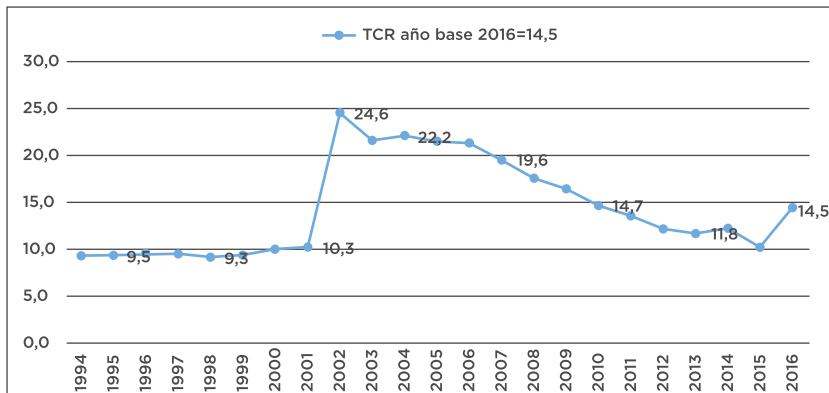
Con el sistema propuesto APP, el Estado no se encuentra obligado a erogar un sólo peso hasta que la obra se encuentre finalizada. La medida resulta ideal en tiempos como el presente, donde la prioridad es reducir el déficit fiscal hasta su total eliminación, así como también para eliminar la inflación y simultáneamente crear abundantes empleos. La Red Federal de Autopistas permitiría aumentar la eficiencia de la economía, bajar los costos de transporte, eliminar en un ochenta por ciento (80%) accidentes en las rutas, y valorizar enormemente todas las tierras del país.

La presente iniciativa legislativa también resulta consistente con otro proyecto de ley de repatriación y exteriorización de tenencia de moneda extranjera, y reinserción de capitales argentinos en la economía nacional que hemos preparado. En efecto, en el caso de que durante el primer año de implementación de las medidas propuestas en la presente iniciativa existiera un déficit fiscal remanente, éste podría ser financiado con el producido de la colocación de bonos o títulos públicos emitidos por el Estado Nacional, sujetos a jurisdicción nacional. Cabe señalar que, de ninguna manera, el regreso y reinserción del capital nacional a la economía argentina provocará sobrevaluación cambiaria debido a que el tipo de cambio estará indexado con el IPC.

Por su parte, la adopción de un tipo de cambio real competitivo resulta compatible y consistente con otro proyecto de ley en el que estamos trabajando, referido a la creación de un impuesto a la tierra libre de mejoras, el que permitiría aumentar substancialmente la productividad agropecuaria del país, dar un renovado impulso a la industria de la construcción, y principalmente, dar nueva vida al federalismo fiscal con miras a reformar del sistema de coordinación financiera entre la Nación y las provincias, de manera tal que se pueda sancionar una ley de coparticipación federal que se ajuste a los presupuestos constitucionales contemplados en el artículo 75, inciso 2 de la Constitución Nacional. Nótese que por el desequilibrio fiscal existente y la consiguiente financiación del Gobierno Federal con emisión, la distribución primaria asignada a las provincias se torna exigua, haciendo notorio y evidente que una reforma en esta materia es necesaria.

En definitiva, con este paquete de medidas macroeconómicas coherente se promoverá el empleo de manera efectiva -como ya ocurriera entre 2003 y 2007- y se podrá lograr con un fuerte crecimiento del PBI, de las exportaciones, de las importaciones y de la recaudación fiscal en un contexto de estabilidad de precios. Si en la Argentina se adopta un tipo de cambio real competitivo, la elasticidad del empleo con respecto al PBI será de 1. En otras palabras, si el PBI crece al 5%, el empleo crecerá a la misma tasa. Esta circunstancia contrastará claramente con el crecimiento nulo del empleo privado que se ha verificado en los últimos cinco (5) años, y cuyo origen obedece a la adopción de un tipo de cambio no competitivo.

GRÁFICO 1: ARGENTINA-TIPO DE CAMBIO REAL PERÍODO 1994-2016 CON BASE AÑO 2016 = 14,5.



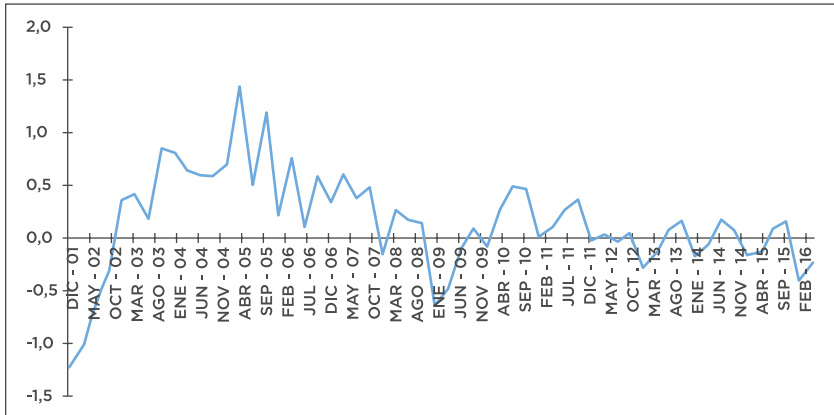
Puede observarse un tipo de cambio real alto desde 2002 hasta 2007 y un TCR promedio en 2010 y 2016 y un tipo de cambio real bajo entre 1994 y 2001 y también entre 2011 y 2015

GRÁFICO 2: ALTAS Y BAJAS DE PERSONAL: PERÍODO 2001-2016. FUENTE: PRESENTACIÓN MINISTRO TRIACA



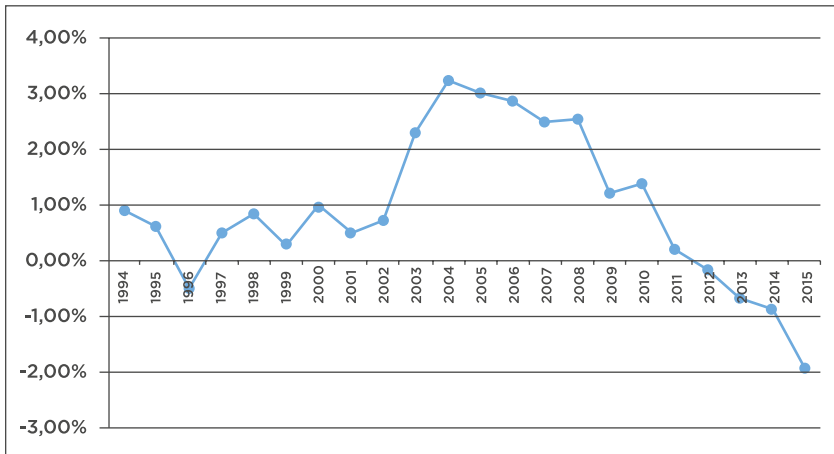
El empleo crece desde el 2003 hasta el 2008. Desde 2011 hay estancamiento en la creación de empleo.

GRÁFICO 3: CREACIÓN Y DESTRUCCION NETA DE EMPLEOS PORCENTUAL DICIEMBRE DE 2001 A DICIEMBRE DE 2015



La fuerte creación neta de empleos ocurre desde octubre del 2002 a octubre de 2007.

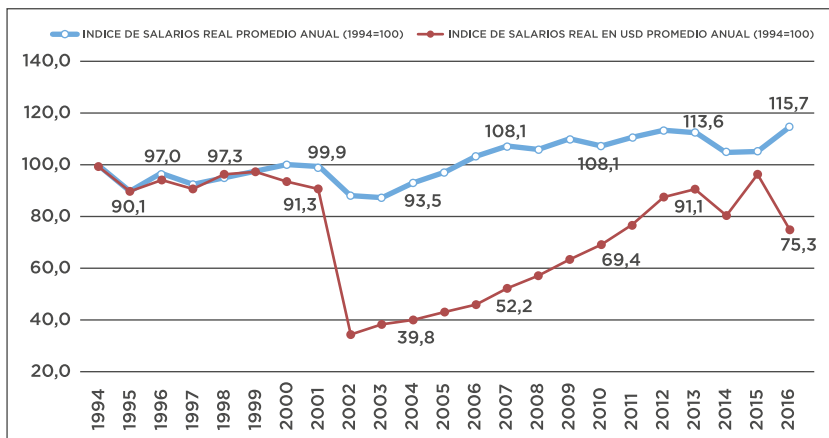
GRÁFICO 4: DÉFICIT O SUPERÁVIT FISCAL PRIMARIO 1994-2015



Desde 2003 a 2007 hay fuerte superávit fiscal.



GRÁFICO 5: SALARIO REAL Y SALARIO EN DÓLARES (1994-2016)



*La devaluación del 2002 hizo caer fuertemente el salario en dólares pero apenas el salario real deflacionado por el IPC que es el relevante para los trabajadores, el que repuntó fuertemente en el resto del período 2003-2007.*

# 04.

RED FEDERAL DE AUTOPISTAS.

*2822-D-2016 - TRANSPORTES - SEGURIDAD  
INTERIOR, LEGISLACIÓN PENAL, PRESUPUESTO  
Y HACIENDA - 18/05/16*

# PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

## **RED FEDERAL DE AUTOPISTAS**

### **CAPITULO I: DISPOSICIONES GENERALES**

ARTICULO 1°.- Dispónese la construcción de la Red Federal de Autopistas (RFA), libre de peaje directo, para integrar el territorio nacional con un servicio vial de excelencia, de carácter universal y calidad homogénea, a ser construida con inversión privada de riesgo dentro del régimen de Participación Pública Privada (PPP).

#### **Establecimiento de utilidad nacional**

ARTICULO 2°.- Declárese, en los términos del art. 75 inc. 30 de la Constitución Nacional y con el alcance previsto en la presente ley, que la RFA constituye un establecimiento de utilidad nacional en virtud de los trascendentes y específicos fines que persigue. En función de dicho precepto constitucional y las prescripciones contenidas en los incisos 18 y 32 del mismo, se establece la jurisdicción federal exclusiva tanto sobre el establecimiento de utilidad nacional creado por esta ley, como respecto a las actividades principales y/o complementarias que se desarrollen en su ámbito.

#### **Política de Estado**

ARTICULO 3°.- De conformidad con lo prescripto en el art. 75 inc. 19 de la Constitución Nacional, declárase de interés nacional la RFA, con el objeto de promover el crecimiento armónico de la Nación y el poblamiento de su territorio así como el de establecer una política de Estado diferenciada y estable tendiente a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones mediante la aplicación de mecanismos de solidaridad interregional en el costeo de la inversión.

## **Servicio público universal exento de peaje directo para la integración del territorio nacional**

ARTICULO 4º.- Encomiéndese al Poder Ejecutivo Nacional la contratación, de acuerdo con el sistema PPP, del proyecto, financiación, construcción, operación y mantenimiento de la RFA, que tendrá como objetivo central la integración del territorio nacional mediante la construcción de 13.346 km. de autopistas, incluyendo capitales de provincia, puertos de ultramar, grandes centros turísticos y los países limítrofes a través de los cuatro corredores bioceánicos incluidos en la Red: Norte, Transversal, Centro y Sur, conforme a los términos de referencia aprobados por los decretos 1.056/97 y 685/98.

Estos corredores viales a construirse con diseño de autopista son los que se detallan en los ANEXOS I y II de la presente Ley y su construcción se llevará a cabo conforme al orden de prioridad que establezca el Poder Ejecutivo Nacional.

### **Características de las obras**

ARTÍCULO 5º.- Las nuevas obras se ejecutarán utilizando rutas nacionales ya existentes, a cuyo efecto: a) se duplicará la calzada actual; b) se construirán cruces a distinto nivel en correspondencia con rutas transversales y ferrocarriles; c) se construirán circunvalaciones de las zonas urbanas; d) se rectificarán las curvas para posibilitar la circulación segura a la velocidad autorizada; e) banquinas pavimentadas; f) se reservarán áreas de servicio cada 100 kilómetros que contarán con Centros de Control de Tráfico dotados de tecnología de última generación para la vigilancia y control del tránsito y detección de condiciones climáticas desfavorables para la seguridad del mismo. Además, las áreas de servicio contarán con restaurantes, moteles y estaciones de servicio; g) se ensancharán los trazados para posibilitar una mediana de 45 metros de ancho y, siempre que las condiciones del entorno lo permitan, un ancho total de 300 metros para facilitar una forestación intensiva que embellezca el paisaje, amenice los viajes, evite el encandilamiento nocturno y contribuya a preservar el equilibrio ecológico; h) Las obras deberán diseñarse para permitir la circulación de bitrenes.

Los respectivos contratistas de la RFA deberán construir todas las obras nuevas necesarias, reacondicionar las existentes, mantenerlas durante todo el plazo contractual y restituirlas, una vez vencido éste, al Estado Nacional, en perfecto estado.

## **Titularidad del dominio**

ARTICULO 6°.- Siendo la RFA un bien público, todas las tierras compradas por el contratista para la apertura o completamiento del trazado serán de propiedad exclusiva del Estado Nacional desde el momento mismo de su adquisición, así como las obras que accedan al suelo.

## **Adjudicación de los contratos**

ARTICULO 7°.- Las contrataciones serán adjudicadas por el Poder Ejecutivo Nacional en licitación pública por menor tarifa cotizada creada en el artículo 9o de la presente ley y denominada Tasa Retributiva de Obras y Servicios de Autopistas (TROSAs). Los licitantes deberán cumplir estrictos parámetros de solvencia técnica, económica y financiera que garanticen la ejecución puntual de los trabajos y la excelencia de la calidad del servicio público durante la vigencia de los contratos.

## **Seguridad Vial**

ARTICULO 8°.- El poder de policía de prevención y control del tránsito para optimizar la seguridad vial en la RFA, queda asignado en forma exclusiva a la Gendarmería Nacional por tratarse de un establecimiento de utilidad pública nacional conforme al art. 2° de la presente ley. El contratista brindará el apoyo logístico integral con todo el equipamiento necesario para que la Gendarmería Nacional pueda dar cumplimiento adecuado a este cometido. El costo de dicho equipamiento será imputado como un gasto del proyecto. El Poder Ejecutivo Nacional establecerá en los pliegos de licitación un sistema de premios y castigos tendiente a la paulatina disminución de la siniestralidad vial en cada uno de los contratos.

## **CAPITULO II: FLUJO DE REPAGO DE LAS OBRAS CREACIÓN DE LA TASA RETRIBUTIVA DE OBRAS Y SERVICIOS DE AUTOPISTAS (TROSAs)**

### **Flujo de fondos para el recupero de la inversión.**

ARTICULO 9°.- Los contratistas serán retribuidos mediante un flujo de fondos

generado por un sistema de peaje indirecto consistente en una Tasa Retributiva de Obras y Servicios de Autopistas, en adelante TROSA, que comenzará a percibirse únicamente a partir de la efectiva habilitación al tránsito de cada tramo y que ascenderá como máximo a 14,47 centavos de peso de poder adquisitivo al 31 de diciembre de 2015 con más la actualización del artículo 11o y el impuesto creado en el artículo 37 de la presente ley, por cada litro de combustible líquido o metro cúbico de GNC mencionados en el párrafo siguiente por cada 1.000 kilómetros, previamente terminados y habilitados al uso público. Por módulos de menor longitud, el tope de la TROSA se determinará en forma proporcional.

La TROSA se aplicará a la compraventa o adquisición por cualquier título en la República Argentina de nafta, gasoil, etanol, biodiesel, diésel oil y GNC. Para cualquier otra fuente de energía que se utilice para la propulsión de automotores, se aplicará la misma tasa por unidad de medida equivalente al valor energético de un litro de nafta. El Poder Ejecutivo Nacional deberá adoptar las medidas técnicas y reglamentarias necesarias, para garantizar la normal percepción del tributo.

Los sujetos obligados al pago de la TROSA serán los adquirentes por cualquier título de los combustibles o fuentes de energía mencionados en el párrafo anterior. La recaudación de la TROSA deberá ser depositada por los agentes de percepción en la cuenta de los contratistas titulares del Flujo de Fondos de la TROSA o en las entidades bancarias designadas por los mismos.

### **Naturaleza jurídica de la TROSA**

ARTICULO 10°.- La TROSA tendrá vigencia en todo el territorio de la República Argentina y regirá en los términos de la presente ley durante todo el tiempo de vigencia de los contratos mencionados en el artículo 4° y tendrá las siguientes características esenciales:

a) La TROSA constituye una tasa por servicios públicos, retributiva de la inversión privada previamente realizada por los contratistas y como contraprestación de las nuevas obras y servicios viales generados por dicha inversión privada.

b) La TROSA no podrá ser disminuida, suprimida o alterada, en ninguna de sus

modalidades, en perjuicio de los derechos adquiridos por los contratistas, el fideicomiso o sus beneficiarios.

c) Los contratistas serán los propietarios del flujo de fondos generado por la TROSA, en la proporción indicada en el inciso a) del artículo 15, el que integrará el patrimonio individual de cada uno de ellos por el plazo del contrato, a partir del preciso momento en que la respectiva obra vial sea habilitada al tránsito.

d) El Estado Nacional garantiza la estabilidad, intangibilidad e invariabilidad de la TROSA, determinada conforme a la presente ley, la que no constituye recurso presupuestario alguno, impositivo o de cualquier otra naturaleza y solamente tendrá el destino que se le fija en la presente ley.

e) El Estado Nacional garantiza la efectiva percepción de la TROSA por el contratista o su sucesor en base al Ingreso Mínimo Garantizado (IMG) conforme al artículo 23.

f) Los contratos de PPP y su aprobación por el Poder Ejecutivo Nacional, conjuntamente con la presente ley, constituyen un cuerpo legal único e indivisible, de índole contractual, que regirá las obligaciones recíprocas entre el Estado Nacional y los contratistas, el fideicomiso o sus beneficiarios, gozando los derechos adquiridos, nacidos o consolidados al amparo de dicho cuerpo legal, de carácter de prerrogativa jurídica individualizada e irrevocable, en cabeza de cada uno de ellos. El Estado Nacional garantizará la estabilidad de dicho cuerpo legal durante el plazo de vigencia de los respectivos contratos de PPP.

g) El derecho de propiedad de los contratistas, el fideicomiso o sus beneficiarios, sobre el flujo de fondos originado por la TROSA, no podrá ser revocado ni anulado ni tampoco ser revisado unilateralmente por el Estado Nacional, a fin de garantizar la estabilidad de los derechos adquiridos, nacidos o consolidados al amparo de esta Ley, evitando que queden a merced del arbitrio o diferente criterio, que al respecto pudiese existir durante la vigencia de los respectivos contratos.

h) La modificación unilateral por parte del Estado sólo podrá tener lugar en la hipótesis de expropiación por causa de utilidad pública, calificada como tal por Ley del Honorable Congreso de la Nación y previa e integralmente indemnizada,

de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10 de la Ley No 21.499 y 17 de la Constitución Nacional.

### **Actualización de la TROSA**

ARTICULO 11°.- La TROSA será actualizada mensualmente por el Índice del Costo de la Construcción, Nivel General, en adelante ICC, que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Este mismo índice se aplicará a los bonos de infraestructura. No será aplicable el artículo 10 de la Ley 23.928 a las relaciones jurídicas nacidas al amparo de la presente ley.

El ajuste del ICC será aplicado de pleno derecho y en forma automática por los agentes de percepción designados en el artículo 13, sin necesidad de forma alguna de aprobación o autorización administrativa previa o intervención alguna de la Autoridad de Aplicación, siendo la presente ley título habilitante y suficiente para la aplicación obligatoria del ajuste. El incumplimiento a esta obligación por parte de los agentes de percepción los hará solidariamente responsables del reajuste omitido en razón de que el ajuste por el ICC o por el índice que lo reemplace, no es un adicional a la TROSA sino que forma parte integrante e inescindible de la misma, por lo que la omisión de su cobro al usuario y posterior ingreso al fideicomiso es equivalente a la omisión de percibir e ingresar la TROSA en sí misma.

### **Vigencia de la TROSA**

ARTICULO 12°.- La obligación de pagar y percibir la TROSA comenzará a regir en forma gradual, a medida que se habilite cada módulo de obra. El Poder Ejecutivo Nacional deberá fijar en el llamado a licitación el valor tope de la TROSA correspondiente a cada módulo parcial y funcional, de modo que al concluir la red se respete la TROSA máxima fijada en el artículo 9, más ICC del 31 de diciembre de 2015, más el IVA del artículo 37 de la presente ley, por litro de combustible líquido o metro cúbico de GNC o fuente energética alternativa por cada 1.000 km. de autopista habilitada.

### **Agentes de percepción de la TROSA**

ARTICULO 13°.- Desígnanse agentes de percepción de la TROSA a las em-



presas refinadoras e importadoras de los combustibles que se mencionan en el artículo 9º, las cuales percibirán la misma en el acto de transferir por cualquier título a terceros los productos referidos, debiendo depositar el importe de la TROSA más la actualización por el ICC dentro del plazo de treinta días corridos siguientes a su percepción, en la cuenta designada a tal efecto por el titular del Flujo de Fondos de la TROSA. Estas obligaciones tendrán el carácter de cargas públicas no retribuíbles.

### **Plazo de los contratos - Prórroga de la TROSA**

ARTICULO 14º.- El plazo de los contratos será fijado por el Poder Ejecutivo Nacional de modo de brindar al contratista o fiduciario la percepción del flujo de fondos de la TROSA por 30 años.

### **Desdoblamiento de la TROSA - Responsabilidad del contratista**

ARTICULO 15º.- La TROSA será desdoblada en dos partes:

- a) El 85 % para la amortización de la inversión previamente realizada por el contratista para ejecutar las obras, que podrá ser cedido a terceros o transferido en propiedad fiduciaria.
- b) El 15 % para el mantenimiento de las obras, que no podrá ser cedido a terceros ni transferido en fideicomiso y cuyo pago al contratista estará condicionado al efectivo cumplimiento de sus obligaciones contractuales de mantenimiento y operaciones posteriores a la habilitación del tramo correspondiente.

Finalizados los contratos de PPP, la TROSA prevista en el inciso a), dejará de percibirse y el Poder Ejecutivo Nacional sólo podrá aplicar la prevista en el inciso b) para el mantenimiento de las obras. Las obras deberán ser nuevamente entregadas en PPP por el Poder Ejecutivo Nacional para su conservación, mantenimiento y explotación aisladas, divididas o integradas conjuntamente con otras obras de la RFA. La correspondiente licitación deberá efectuarse con la anticipación necesaria para que no exista interrupción entre ambos contratos.

## **Auditoría a los agentes de percepción**

ARTICULO 16°.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 42, tanto los contratistas como el fiduciario tendrán la facultad de auditar el cumplimiento de las obligaciones de los agentes de percepción, por sí o mediante la contratación de auditorías independientes.

## **Restablecimiento del equilibrio de la ecuación económica**

ARTICULO 17°.- El Poder Ejecutivo Nacional, a solicitud del contratista, podrá revisar el valor de la TROSA en la medida en que resulte indispensable para restablecer el equilibrio de la ecuación económica del contrato PPP, cuando dicho equilibrio hubiera sido afectado por circunstancias económicas totalmente ajenas a la responsabilidad del contratista.

## **Ampliación de la RFA**

ARTÍCULO 18°.- El Poder Ejecutivo Nacional queda autorizado a elevar la TROSA hasta un máximo del veinte por ciento, para incorporar obras viales adicionales a la RFA no previstas en el ANEXO I y II, que pudieran resultar necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos perseguidos por la Constitución Nacional en el art. 75, inciso 19.

## **Normas aplicables**

ARTICULO 19°.- Los agentes de percepción de la TROSA y del impuesto creado por el artículo 37 y todo aquello que haga a su recaudación y efectivo ingreso en tiempo y forma a los respectivos fideicomisos, se regirán por las disposiciones de la Ley 11.683 (t.o. 1998 y sus modificaciones).

## **CAPITULO III: FINANCIACIÓN DE LOS CONTRATOS PPP: GARANTIAS DE INGRESO MÍNIMO Y DE ORGANISMOS MULTINA- CIONALES DE CRÉDITO**

### **Financiación de las obras a cargo exclusivo del contratista: Crédito puente**

ARTICULO 20°.- El financiamiento del costo total de cada módulo de la RFA

hasta el momento de su habilitación al tránsito, estará a exclusivo cargo de las empresas contratistas quienes utilizarán a tal efecto recursos propios u obtenidos mediante el crédito en cualquiera de las formas que autorice la legislación vigente. En todos los casos, sin avales financieros del Estado Nacional y sin perjuicio de las garantías previstas en los artículos 23 y 24 que sólo entrarán en vigencia a partir de la habilitación del módulo respectivo de la RFA.

### **Captación de fondos mediante plazo fijos indexados**

ARTICULO 21°.- Los bancos y entidades financieras quedan autorizados a recibir depósitos a plazo fijo o a emitir otros títulos valores indexados por el costo de la construcción (INDEC o Cámara Argentina de la Construcción) destinados al financiamiento de la RFA.

### **Control de calidad de las obras**

ARTICULO 22°.- Los bancos que estructuren financieramente el proyecto podrán designar una consultora de nivel internacional que controle y certifique la calidad del diseño y de la ejecución de los trabajos así como el cumplimiento de los pliegos de licitación, las normas de Vialidad Nacional y subsidiariamente de la American Association of State Highway and Transportation Officials, del año 1994. Todo ello sin perjuicio de los controles y auditorías contratadas por la Autoridad de la Red Federal de Autopistas según el artículo 42.

El Instituto del Cemento Portland Argentino certificará la calidad del hormigón que se utilice en las obras.

### **Ingreso Mínimo Garantizado (IMG)**

ARTICULO 23°.- El flujo de fondos generado por la TROSA asignada a cada contrato, será garantizado por el Estado Nacional, por todo el plazo de vigencia del contrato, por medio del IMG, cuyo importe se determinará multiplicando el monto de la TROSA aplicable a ese contrato tomando como base la proyección de crecimiento que el Poder Ejecutivo Nacional establezca en los pliegos de licitación. La garantía del IMG abarcará la TROSA más el reajuste por el ICC conforme al artículo 11.

## **Garantías del BID, BIRF u otras entidades financieras de crédito**

ARTICULO 24°.- Para facilitar el acceso de los contratistas al mercado de capitales y reducir el costo financiero, el Poder Ejecutivo Nacional gestionará ante los organismos multilaterales de crédito, BID y/o BIRF u otras entidades financieras, el otorgamiento de garantías de cobertura puntual del IMG y su evolución futura, en base a las hipótesis de crecimiento que adopte el Poder Ejecutivo Nacional en los pliegos de licitación. A tal efecto, autorízase al Poder Ejecutivo Nacional a otorgar las contragarantías necesarias y a suscribir los instrumentos legales pertinentes para que dichas garantías se tornen operativas. Los gastos y comisiones que demande la contratación de estas garantías serán considerados como un costo del contrato y abonados por el contratista hasta la transferencia del flujo de fondos al fiduciario y, a partir de ese momento, por el fiduciario con cargo al flujo de fondos de la TROSA.

## **Inversiones extranjeras**

ARTICULO 25°.- Las divisas provenientes del exterior y destinadas a la suscripción inicial de bonos de infraestructura, podrán ingresar libremente a nuestro país sin necesidad de autorización previa, exceptuándolas de las limitaciones o restricciones aplicables al ingreso de fondos del exterior.

## **CAPÍTULO IV: FIDEICOMISO FINANCIERO**

### **Constitución**

ARTICULO 26°.- El contratista, como propietario del flujo de fondos generado por la TROSA según el inciso c) del artículo 10, podrá constituir fideicomisos financieros transfiriendo en propiedad fiduciaria, total o parcialmente, el flujo de fondos generado con causa en la TROSA.

### **Designación del fiduciario financiero**

ARTICULO 27°.- El contratista, en su carácter de fiduciante, podrá designar como fiduciario a una entidad financiera o sociedad especialmente autorizada por la Comisión Nacional de Valores, para actuar como fiduciario financiero.

## **Beneficiarios del fideicomiso**

ARTICULO 28°.- Serán beneficiarios del fideicomiso los adquirentes de los bonos de infraestructura emitidos por el contratista-fiduciante o por el fiduciario financiero.

## **Garantías y beneficios impositivos a los beneficiarios**

ARTICULO 29°.- Los tenedores de los bonos de infraestructura, como beneficiarios de los bienes fideicomitados, gozarán de los derechos emergentes de la titulación o securitización de la parte proporcional del flujo de fondos, así como de todos los demás derechos emergentes de esta ley. Sin que esta enumeración sea taxativa, los beneficios serán: la indexación según el ICC del INDEC, el Ingreso Mínimo Garantizado, la garantía de la institución multilateral de crédito y las desgravaciones de impuestos contenidas en el capítulo V.

## **Plazo del fideicomiso financiero**

ARTÍCULO 30°.- Modificase el inciso c) del artículo 4° de la ley 24.441 que queda redactado de la siguiente forma:

*“ c) El plazo o condición a que se sujeta el dominio fiduciario, en el caso de los fideicomisos financieros, podrá alcanzar como máximo cincuenta años desde su constitución. En los restantes fideicomisos el plazo máximo será de treinta años desde su constitución, salvo que el beneficiario fuere un incapaz, caso en el que podrá durar hasta su muerte o el cese de su incapacidad.”*

## **Responsabilidad del fiduciante y del fiduciario financiero**

ARTÍCULO 31°.- El fiduciante y el fiduciario financiero deberán cumplir con las obligaciones impuestas por la ley 24.441. No responden con su propio patrimonio por eventuales insuficiencias de los activos fideicomitados para el servicio de los bonos.

## **Distribución del excedente registrado en el fideicomiso**

ARTÍCULO 32°.- El flujo de fondos cedido en propiedad fiduciaria al fideicomiso

estará destinado a pagar los bonos de infraestructura o los títulos de deuda (art. 21 de la ley 24.441) por el importe resultante del Ingreso Mínimo Garantizado. El excedente de recaudación que se registre estará destinado a constituir una reserva del fideicomiso. Por el excedente que eventualmente se produzca entre la recaudación efectiva y el IMG, incluidas las reservas acumuladas, se emitirán Certificados de Participación que serán distribuidos entre el contratista y el Estado por partes iguales. Los tenedores de certificados de participación no podrán percibir ingreso alguno hasta que los títulos de deuda y bonos de infraestructura estén totalmente cancelados.

## **CAPITULO V: RÉGIMEN TRIBUTARIO**

### **Tributos de base patrimonial**

ARTÍCULO 33°.- La RFA y las tierras afectadas a su trazado, como bienes del dominio público nacional constitutivos de un establecimiento de utilidad nacional de jurisdicción exclusiva, estarán exentos de todo tributo nacional, provincial o municipal. Dicha exención alcanza a las actividades principales constituidas por el transporte, las comunicaciones y la forestación de los espacios del dominio público. Tampoco los bienes afectados a la construcción y conservación de la R.F.A. estarán alcanzados por ningún tributo o gravamen de base patrimonial nacional, provincial o municipal, creado o a crearse, entendiéndose a este sólo efecto que el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta es un tributo de base patrimonial.

Las actividades complementarias de carácter comercial que se desarrollen en las áreas de servicio quedan sujetas a la legislación tributaria ordinaria.

### **Desgravación del IVA y del impuesto a los débitos y créditos bancarios (ley N° 25.413)**

ARTICULO 34°.- Las obras de proyecto, financiación, construcción, operación y mantenimiento de la RFA estarán exentas del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del impuesto a los débitos y créditos bancarios (Ley N° 25.413). Ambas desgravaciones se extienden a las obras viales, tanto principales como accesorias, tales como la iluminación, demarcación horizontal, vertical, cartelera inteligente y su equipamiento, servicios de ruta y de emergencia.

No están alcanzadas por estas desgravaciones las construcciones comerciales de las áreas de servicio ni los servicios comerciales que en ellas se brinden.

### **Ambas desgravaciones alcanzarán:**

1. A todos los insumos incorporados físicamente a las obras.
2. A las maquinarias, equipos y vehículos de cualquier tipo utilizados para la construcción, operación y mantenimiento de la RFA.
3. A los bienes y servicios de cualquier índole que fueren necesarios para el objeto del proyecto, especialmente los servicios de consultoría de proyecto, dirección e inspección de las obras en cuestiones relativas a ingeniería, agrimensura, forestación, asesoramiento jurídico y financiero y, en general, todo tipo de bienes y servicios incorporados o utilizados en el proyecto, financiación, ejecución, operación y mantenimiento de la RFA desde el inicio hasta la conclusión de la concesión. También estarán desgravados los servicios de administración del fideicomiso.

Ambas desgravaciones se extienden a los contratistas, subcontratistas, entidades financieras, fiduciarios, proveedores de bienes y servicios así como también a los consultores, auditores y profesionales intervinientes.

### **Títulos, letras, bonos y obligaciones**

ARTÍCULO 35°.- Las letras, bonos, obligaciones u otros títulos valores aplicados a la construcción de la red que emitan los contratistas durante el período de construcción de la RFA, así como también los bonos de infraestructura, estarán asimilados en su tratamiento tributario a las letras, bonos, obligaciones u otros títulos valores emitidos por el Gobierno Nacional y por ende, tanto el capital como sus intereses, exentos del pago de todo impuesto nacional. En consecuencia, los intereses no estarán gravados con el IVA ni con el impuesto a las ganancias y su tenencia en el patrimonio estará exenta del pago del impuesto sobre los bienes personales. Los intereses de los préstamos obtenidos por los concesionarios en entidades financieras y aplicadas a la ejecución o explotación de las obras estarán también exceptuados del IVA.

ARTÍCULO 36°.- Una vez terminada la obra por el contratista y habilitada la misma por la Autoridad de Aplicación el contratista podrá emitir bonos de infraestructura que gozarán de una desgravación del impuesto a las ganancias en beneficio de los ahorristas suscriptores iniciales de tales bonos, por la totalidad del monto integrado en el ejercicio. Para tener derecho a esta franquicia los ahorristas deberán mantener dicha inversión en su patrimonio por un lapso no inferior a dos años; caso contrario deberán reintegrar a su balance impositivo los importes respectivos en el año en que tal hecho ocurra. El poder Ejecutivo Nacional podrá reducir esta desgravación impositiva para futuras emisiones, cuando los bonos ya emitidos coticen por encima de la par y siempre que no resulte necesario mantener la totalidad de este beneficio para asegurar la fluida colocación de los bonos de infraestructura en el Mercado de Valores.

ARTICULO 37°.- La TROSA estará gravada con un IVA del 21 por ciento que será derivado a un fideicomiso destinado a inversiones ferroviarias, conforme a lo dispuesto en el artículo 44o de la presente ley.

### **Estabilidad fiscal**

ARTICULO 38°.- La Nación Argentina garantizará la estabilidad fiscal de las concesiones de la RFA y de todos los actos jurídicos vinculados a la misma, por el plazo total de su vigencia.

### **CAPITULO VI: DELITOS EN LA RFA**

ARTICULO 39°.- Será reprimido con reclusión o prisión de tres a quince años el que:

1. Practicase algún acto de depredación o violencia contra un vehículo o sus ocupantes, mientras se encuentre transitando por la RFA.
2. El que dolosamente causare incendio en las inmediaciones de la RFA con peligro común para el tránsito de la misma.
3. El que destruyera alambrados, tranqueras o guardaganados colocados con el objeto de impedir el ingreso de animales domésticos o salvajes a la RFA.



4. El que sustrajere, dañare o modificare cualquiera de los elementos colocados para controlar y dar seguridad al tránsito en la RFA.

5. Los que colocaren objetos en la RFA con el propósito de detener o entorpecer el normal avance de los vehículos.

La pena se incrementará de cinco a veinte años de reclusión o prisión si como consecuencia de alguna de las acciones descriptas resultare lesionada alguna persona.

Si el accidente causare la muerte, la pena será de diez a veinticinco años de reclusión o prisión.

ARTICULO 40°.- Tendrán competencia para entender en los delitos tipificados en el artículo anterior los Jueces Federales con jurisdicción en el lugar de los hechos. Los procesados por los delitos descriptos en el artículo anterior no podrán ser beneficiados con la exención de prisión o la excarcelación prevista en los arts. 316 y 317 del Código Procesal Penal.

## **CAPITULO VII: UTILIDAD PÚBLICA**

ARTICULO 41°.- Declárase de utilidad pública, y sujetos a expropiación, los inmuebles necesarios para la ejecución de la RFA incluidos los trazados, distribuidores y áreas de servicio. La individualización de los inmuebles afectados será efectuada por la Autoridad de la Red Federal de Autopistas (ARFA) en base a la presente ley y al procedimiento establecido en la ley 21.499. Además, establécese una restricción de no edificar nuevas construcciones permanentes en la franja de terreno ubicada a ambos lados de la RFA y hasta 150 metros de distancia medidos desde el eje de la autopista. Esta restricción de dominio será inscripta en los registros de la propiedad y municipales de la jurisdicción respectiva. Será título suficiente para la inscripción de la restricción del dominio en dichos registros la presente ley y el plano de individualización de los inmuebles aprobado por la Autoridad de Aplicación establecida en el artículo 42. Esta tramitación administrativa, así como el costo y el pago de las expropiaciones, estarán a cargo de los contratistas.

## **CAPITULO VIII: AUTORIDAD DE LA RED FEDERAL DE AUTOPISTAS (ARFA)**

### **Autoridad de Aplicación**

ARTICULO 42°.- El Poder Ejecutivo Nacional creará un ente denominado Autoridad de la Red Federal de Autopistas (ARFA) que actuará como Autoridad de Aplicación con dependencia directa del Presidente de la Nación y tendrá facultades suficientes para el logro de su meta, en especial:

- a) Aprobar los Pliegos de Condiciones y conducir la totalidad de los procedimientos licitatorios para la contratación de la RFA, incluida la preadjudicación de los contratos.
- b) Realizar los estudios técnicos, económicos y financieros que resulten necesarios para la construcción de la RFA.
- c) Evacuar las consultas de los adquirentes de pliego.
- d) Exigir el cumplimiento de los contratos de PPP, durante todo el plazo de su vigencia y actuar como contraparte de los contratistas de la RFA.
- e) Inspeccionar las obras terminadas verificando que se correspondan estrictamente con lo que estipulan los términos de referencia, para que los usuarios obtengan un adecuado nivel de prestación del servicio público universal.
- f) Dictar las normas y reglamentos que requieran la correcta ejecución de los contratos de la RFA.
- g) Habilitar las obras al uso público y comunicar a los agentes de percepción el momento a partir del cual deberán cobrar la TROSA, así como el nombre del propietario y titular del flujo de fondos.
- h) Inspeccionar el adecuado cumplimiento del mantenimiento de las obras por parte de los contratistas e impartir instrucciones al fiduciario para la liberación y pago de los fondos de mantenimiento del artículo 15, punto b) de la presente ley.

i) Aplicar las sanciones y medidas correctivas previstas en los pliegos para los casos de incumplimiento en la construcción, el mantenimiento y operación de la RFA.

j) Individualizar los inmuebles sujetos a expropiación para la apertura de la traza, su ensanche y las áreas de servicio conforme al artículo 41 de esta ley y a los procedimientos establecidos en la ley 21.499.

k) Realizar todos los actos necesarios para el logro del objetivo, incluyendo la confección de los instrumentos que deben ser aprobados por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional a saber:

1. Determinación de las prioridades que prevé el artículo 3° in fine.
2. Aprobar los términos de referencia y el pliego de licitación tipo para el otorgamiento de los contratos PPP.
3. Otorgamiento definitivo de los contratos PPP.

### **Recursos de la Autoridad de aplicación**

ARTÍCULO 43°.- La Autoridad de la Red Federal de Autopistas atenderá los gastos que irroguen las funciones que se le atribuyen en la presente Ley, con una tasa de control, a cargo de los contratistas de la RFA, del cinco por mil (5 ‰) de los ingresos brutos derivados de tales contratos.

Hasta tanto los ingresos generados por dicha tasa de control resulten suficientes, los gastos que irroguen las actividades de la Autoridad de Aplicación serán a cargo del Estado Nacional. A tal efecto, apruébese una partida anual de 150 millones de pesos con imputación a la partida “Rentas Generales” del Presupuesto General de la Nación para el ejercicio inmediatamente posterior al de la sanción de la presente ley.

Con relación a las obras objeto de la presente, queda sin efecto la contribución prevista por el artículo 8° inciso 2) de la Ley N° 17.520.

## **CAPITULO IX: RED FERROVIARIA NACIONAL: ELABORACIÓN DE UN PLAN MAESTRO**

ARTICULO 44°.- El 100 % del impuesto creado según el artículo 37 percibido junto con la TROSA durante todo el período de explotación de las concesiones de la RFA será derivado a un fideicomiso con destino a inversiones ferroviarias a ser ejecutadas tanto por el Estado Nacional como por concesionarios privados. Dentro del plazo de dos años de la promulgación de la presente ley, el Poder Ejecutivo Nacional realizará un Plan Maestro (Master Plan) Ferroviario tendiente a definir los corredores prioritarios teniendo en cuenta las cargas y/o pasajeros a transportar, los puntos del territorio a vincular y el modelo de gestión adoptado para la explotación. Dentro del mismo lapso de dos años el Poder Ejecutivo deberá realizar los anteproyectos licitatorios de los corredores definidos como de primera prioridad en el Plan Maestro Ferroviario a ser costeados con los fondos asignados a tal fin por la presente ley complementados, con las partidas presupuestarias que anualmente fije el Congreso de la Nación.

ARTICULO 45°.- De forma.

## ANEXO 1

### CORREDORES VIALES A SER TRANSFORMADOS EN AUTOPISTAS (Decretos 1056/97 y 685/98) ANEXO 1

	LONGITUD (EXPRESADO EN KM)	
<b>1. CORREDOR BIOCEANICO NORTE:</b>		
VINCULA LAS PROVINCIAS DE SALTA, SANTIAGO DEL ESTERO, CORRIENTES Y MISIONES		
* RN 16 DESDE SALTA-RN 34-9 (KM. 712,21), HASTA RESISTENCIA (KM. 000):	712,21	
* RN 12 DESDE CORRIENTES (KM. 1025,14), HASTA IGUAZÚ (KM. 1635,84):	610,70	1.322,91
<b>2. CORREDOR BIOCEANICO TRANSVERSAL: ROSARIO - YACUIBA</b>		
VINCULA ROSARIO CON YACUIBA (LIM. BOLIVIA) A TRAVÉS DE SANTA FE, SANTIAGO DEL ESTERO, TUCUMÁN, SALTA Y JUJUY		
* RN 34 DESDE ROSARIO (KM. 000) HASTA EMPALME RP SECUNDARIA 101 (KM. 387,36):	387,36	
* RN 34 DESDE EMPALME RP SECUNDARIA 101 (KM. 387,36) HASTA LA BANDA (KM. 729,4):	342,04	
* RN 9 DESDE SANTIAGO DEL ESTERO (KM. 1086,40) HASTA RIO SALÍ (KM. 1284,50):	198,10	
* RN 9 DESDE RIO SALÍ (KM. 1284,50) HASTA ROSARIO DE LA FRONTERA, SALTA (KM. 1424,50):	140,00	
* RN 9-34 DESDE ROTONDA ROSARIO DE LA FRONTERA (KM. HASTA EMPALME RN 9 (KM. 1129,00):	144,16	
* EMPALME RN 9 (1.129,4) HASTA YACUIB (LIM. BOLIVIA) LIMITE CON BOLIVIA (KM. 1.488,4):	359	1.571,06
<b>3. CORREDOR BIOCEANICO CENTRO: ENTRE RÍOS - SAN JUAN</b>		
<b>3.1. ALTERNATIVA TÚNEL HERNANDARIAS:</b>		
VINCULA ENTRE RÍOS, SANTA FE, CÓRDOBA, LA RIOJA Y SAN JUAN		
*AUTOPISTA MESOPOTÁMICA (NUEVO TRAZADO) ENTRE COLÓN (TÚNEL HERNANDARIAS):	245	
* RN 168 DESDE TÚNEL HERNANDARIAS (KM. 487,68), HASTA SANTA FE (KM. 468,08):	19,60	
* RN 19 DESDE AUTOPISTA ROSARIO-SANTA FE (KM. 3) HASTA EL EMPALME RN 9 CÓRDOBA (KM. 337,20):	334,20	
* RN 9 DESDE CÓRDOBA (KM. 708,95) HASTA EMPALME RUTA 60 (774,60):	65,65	
* RN 60 DESDE EMPALME RUTA 9 (774,60) HASTA SAN MARTÍN (KM. 1051,83):	277,23	
*RN 60 DESDE SAN MARTÍN (KM. 1051,83) HASTA CHUMBICHA, EMPALME RUTA 38 (KM. 1113,83):	62,00	
* RN 141 DESDE SAN JUAN - CHEPES HASAT EMPALMAR CON INTERSECCIÓN CON LA RUTA 38 (SERREZUELA):	378	
* SERREZUELA - DEAN FUNES (NUEVO TRAZADO)	137	1.518,68
<b>TRANSPORTE</b>		<b>4.412,65</b>

	<b>LONGITUD (EXPRESADO EN KM)</b>	
<b>3.2. ALTERNATIVA RÍO CUARTO</b>		
* RN 158 SAN FRANCISCO, CÓRDOBA (KM. 000) VILLA MARÍA (KM. 161) - RÍO IV (KM. 286):	266,33	
* RN 8 DESDE ACCESO A SAN ANTONIO DE ARECO (KM, 112.71) HASTA VILLA MERCEDES, SAN LUIS (KM. 725):	612,29	878,62
<b>3.3. ALTERNATIVA PUENTE ROSARIO - VICTORIA</b>		
* ENLACE AUTOPISTA MESOPOTÁMICA - NOGOYÁ - VICTORIA:	43,00	
* RN 33 DESDE ZAVALLA - ROSARIO (KM. 835.64) HASTA RUFINO (KM. 606):	229,64	272,64
NOTA: ESTA ALTERNATIVA VINCULA CON AUTOPISTA RN 8 EN VENADO TUERTO Y CON AUTOPISTA RN 7 EN RUFINO		
<b>3.4. ALTERNATIVA ZÁRATE - BRAZO LARGO: PROVINCIA DE BS.AS. - LAS CUEVAS (LÍMITE CON CHILE)</b>		
VINCULA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, SANTA FE, CÓRDOBA, SAN LUIS Y MENDOZA.		
* RN 193 DESDE INTERSECCIÓN AUTOPISTA ROSARIO - CÓRDOBA HASTA RN 8 (SOLÍS):	32,25	
* RUTA PROVINCIAL S/N ENTRE SOLÍS (RN 8) Y SAN ANDRÉS DE GILES (RN 7):	20,00	
* RN 7 DESDE CAMINO A SAN ANDRÉS DE GILES - BUENOS AIRES HASTA MENDOZA LÍMITE CON CHILE, EMPALME CON RN 40 - SUR (KM. 1231.56):	1.129,00	
* A DEDUCIR RN 7 ENTRE CÓRDOBA Y MENDOZA YA HABILITADA POR LA PROVINCIA DE SAN LUIS:	(211,00)	970,25
<b>4. CORREDOR BIOCEANICO SUR: BAHÍA BLANCA - PINO HACHADO</b>		
VINCULA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, RÍO NEGRO Y NEUQUÉN		
* RN 22 DESDE BAHÍA BLANCA EMPALME RN 3 (KM.719) EMPALME RN 237 NEUQUÉN (KM. 1269.70):	550,50	
* RN 22 DESDE ARROYITO (KM. 1269.70) HASTA PINO HACHADO LÍMITE INTERNACIONAL CON CHILE (KM. 1517,84):	248,14	798,64
<b>5. AUTOPISTA DEL MERCOSUR: BERNARDO DE IRIGOYEN - ZARATE - BRAZO LARGO</b>		
* RN 14 BERNARDO DE IRIGOYEN (KM. 1126.78) HASTA ACCESO A SANTO TOMÉ (KM. 685.38)	441,40	
* RN 105 DESDE EMPALME EL KM. 0.0 (EMPALME RUTA N° 12) HASTA EL KM. 34.82 (EMPALME RN 14)	34,82	
* RN 14 DESDE EL KM. 685.38 (SANTO TOMÉ) HASTA EL KM. 0.0 (CEIBAS)	685,38	1.161,60
	<b>PARCIAL:</b>	<b>4.081,75</b>
<b>TOTAL AUTOPISTAS EN CORREDORES BIOCEÁNICOS Y MERCOSUR:</b>		<b>8.494,40</b>
<b>TRANSPORTE</b>		<b>8.494,40</b>

	<b>LONGITUD (EXPRESADO EN KM)</b>	
<b>AUTOPISTAS INTERPROVINCIALES</b>		
* RN 3 DESDE ACCESO A SAN MIGUEL DEL MONTE, BUENOS AIRES (KM. 110) HASTA (KM. 2.607,86) RÍO GALLEGOS, PROV. DE SANTA CRUZ (KM. 2.607,86)	2.497,26	
VINCULA LAS PROVINCIAS DE BUENOS AIRES, RÍO NEGRO, CHUBUT Y SANTA CRUZ		2.497,26
* RN 237 DESDE NEUQUÉN (KM. 1269,70) HASTA ENTRADA SAN CARLOS DE BARILOCHE, RÍO NEGRO (KM. 1641,75)	372,05	
VINCULA NEUQUÉN CON BARILOCHE		372,05
* RN 5 DESDE ACCESO MERCEDES - BUENOS AIRES (KM. 96.7) HASTA EMPALME RN 35, ACCESO A SANTA ROSA, LA PAMPA (KM. 606,7)	510,00	
VINCULA PROVINCIA DE BUENOS AIRES CON LA PAMPA		510,00
* <b>PROYECTO CIRCUNVALAR ROSARIO.</b> REORDENAMIENTO DE LOS ACCESOS FERROVIARIOS Y VIALES A LA REGIÓN METROPOLITANA DE ROSARIO Y CORREDOR DE CIRCUNVALACIÓN. INCLUYE AUTOVÍA CON CRUCES A DISTINTO NIVEL EN LA A012 Y 0008 Y OBRAS VIALES COMPLEMENTARIAS.		66,78
VINCULA LAS AUTOPISTAS RN 9 A BUENOS AIRES, RN 33 A RUFINO, RN 9 A CÓRDOBA, RN 34 A SALTA Y AUTOPISTA PROVINCIAL A SANTA FE		
* RN 11 DESDE ENTRADA A CIUDAD DE SANTA FE (KM. 464,40) HASTA RESISTENCIA (KM. 1294,20)	537,60	
* RN 11 DESDE RESISTENCIA (KM. 1008,04) HASTA CIUDAD DE CLORINDA (KM. 1294,20)	286,16	823,16
VINCULA LAS PROVINCIAS DE SANTA FE, CHACO, FORMOSA HASTA EL LÍMITE CON PARAGUAY		
* RN 36 CIUDAD DE CÓRDOBA (KM. 766.66) RÍO IV (KM. 595.73)	170,93	170,93
* RN 148 DESDE VILLA MERCEDES (KM.0) HASTA NUEVA GALIA (KM. 174)	174	174
* RN 188 DESDE NUEVA GALIA (KM. 671) HASTA LÍMITE CON LA PAMPA (KM. 683)	12	12
* RN 146 DESDE SAN LUIS (KM. 0) QUINES (KM. 145)	145	145
* RN 79 DESDE QUINES (KM. 0) HASTA D. TELLO EN LA AU. 141 (KM. 127) QUE EMPALMA HACIA EL OESTE CON SAN JUAN (CAPITAL) Y HACIA EL ESTE CON CÓRDOBA (CAPITAL)	127	127
<b>TOTAL AUTOPISTAS INTERPROVINCIALES</b>		<b>4.898,18</b>
<b>TOTAL GENERAL RED FEDERAL DE AUTOPISTAS</b>		<b>13.392,58</b>
<b>TRANSPORTE</b>		<b>13.392,58</b>

ANEXO II	LONGITUD (EXPRESADO EN KM)	
<b>MODIFICACIONES AL ANEXO I DEL PROYECTO DE LA RED FEDERAL DE AUTOPISTAS</b>		
<b>A - AUTOPISTAS A SER SUPRIMIDAS DEL PROYECTO EN RAZÓN DE HABER SIDO INCLUIDAS EN OTROS PLANES DE INVERSIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL O POR SER ENCARADAS POR EL RÉGIMEN DE PEAJE.</b>		
1- RN 36 CIUDAD DE CÓRDOBA (KM. 766,66) HASTA RÍO IV (KM. 595,73)	(170,93)	
2- RN 14 DESDE CEIBAS (KM. 000) HASTA PASO DE LOS LIBRES (KM. 472,38)	(472,38)	
3- RN 8 DESDE ACCESO A SAN ANTONIO DE ARECO (KM. 112,71) HASTA PERGAMINO (KM. 236) (A SER EJECUTADO POR PEAJE SEGÚN INICIATIVA CAMINO DE AMÉRICA S.A)	(123,29)	
4- RN 34 DESDE ROSARIO (KM. 000) HASTA EMPALME R,P SECUNDARIA 101 (KM. 387,36)	387,36	<b>1.153,96</b>
<b>A - AUTOPISTAS A SER INCORPORADAS AL PROYECTO EN COMPENSACIÓN DE TRAMOS SUPRIMIDOS</b>		
1- RN 35 BAHÍA BLANCA (000) HASTA SANTA ROSA (LA PAMPA) KM. 328,9	328,90	
2- RN 35 DESDE SANTA ROSA (KM.328,9) HASTA EL EMPALME CON LA (KM. 708,55)	379,70	
3- AU 38. TUCUMÁN - CATAMARCA - LA RIOJA	399	<b>1.107,60</b>
<b>RESUMEN</b>		
RED FEDERAL DE AUTOPISTAS (ANEXO 1)		<b>13.392,58</b>
OBRAS A SER SUPRIMIDAS DEL PROYECTO POR HABER SIDO INCLUIDAS POR EL GOBIERNO NACIONAL EN OTROS PLANES DE INVERSIÓN (ANEXO II - A)		<b>1.153,96</b>
OBRAS A SER INCORPORADAS EN COMPENSACIÓN DE TRAMOS SUPRIMIDOS (ANEXO II -B)		<b>1.107,60</b>
<b>TOTAL OBRAS A EJECUTAR:</b>		<b>13.346,22</b>



# FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El proyecto de ley que se acompaña dispone la construcción de la Red Federal de Autopistas (RFA) para integrar el territorio nacional con un servicio vial de excelencia, de carácter universal y calidad homogénea, con inversión privada de riesgo, dentro del régimen de Participación Público Privada (PPP). Dispone también, en el Título II, la Rehabilitación de los Ferrocarriles Nacionales, previa elaboración de un Plan Maestro Ferroviario.

## **LA RED FEDERAL DE AUTOPISTAS**

La RFA, de 13.346 km., vinculará al 82 por ciento de la población total del país, interconectando 1.150 ciudades que incluyen las capitales de provincias, puertos de ultramar y centros turísticos y posibilitará además una rápida y eficiente comunicación con los países limítrofes a través de los cuatro corredores bioceánicos incluidos en el proyecto: Norte, Transversal, Centro y Sur.

El aspecto saliente del proyecto para la RFA es que, al adoptar como modelo de gestión el régimen de Participación Público Privada (PPP), posibilita la construcción de bienes públicos mediante inversión privada, sin erogación presupuestaria y sin endeudamiento directo del Estado, descartando asimismo el peaje directo que ha demostrado su inviabilidad fuera de la Región Metropolitana de Buenos Aires, por caudal insuficiente de tránsito. Durante un cuarto de siglo, la aplicación de este sistema de peaje no posibilitó la construcción de un sólo km. de autopista. Este proyecto propone en cambio, la creación de un “peaje indirecto” consistente en un tributo sobre combustible, sistema utilizado por los países líderes como Alemania y Estados Unidos. En nuestro país, toda la red vial existente se construyó mediante este tributo que funcionó exitosamente hasta que los fondos fueron desviados de su destino específico. Por eso, el proyecto anexo propone una solución innovadora consistente en modificar la naturaleza jurídica del tradicional impuesto a los combustibles, creando una tasa que recién será percibida por el inversor privado, cuando la obra esté terminada y habilitada. Sólo entonces el flujo de fondos generado por la

tasa se derivará directamente de los agentes de percepción al inversor, para evitar así el crónico desvío de fondos. De esta manera, la tasa operará como una tarifa retributiva del servicio vial de autopistas que pagarán todos los automotoristas del país, por tener a disposición esta Red Federal que, cuando lo necesiten, les posibilitará acceder seguros y a flujo libre a todas las regiones del país.

Aplicando este modelo de gestión (PPP), el inversor privado asumirá la responsabilidad total de concluir la obra llave en mano y se esforzará en hacerlo rápidamente porque recién a partir de su habilitación comenzará a cobrar la tasa. También el usuario estará protegido ya que sólo desembolsará dicha tasa cuando la obra esté disponible para su uso en forma irrestricta y libre de peaje directo, sin que esto le signifique un costo adicional, ya que la tasa se irá deduciendo de lo que desde hace décadas paga como impuesto al combustible a cambio de nada.

Equipar el territorio con una red integral de autopistas tiene numerosos efectos positivos:

- a) Reducirá la siniestralidad un 87%, ya que evita 7 de cada 8 muertes que hoy provocan nuestras angostas rutas de la muerte.
- b) Disminuirá el costo de los fletes en un 19%, potenciando la competitividad de la economía.
- c) Posibilitará el uso de los “bitrenes”, camiones de gran porte y avanzada tecnología, capaces de transportar hasta 75 toneladas sin dañar la infraestructura. Su uso reducirá aún más los costos de transporte. Autopistas y bitrenes ahorrarán al productor de granos 574 millones de dólares por año en costos de transporte.
- d) Posibilitará la circulación a flujo libre, reduciendo un 30% la duración de las travesías por nuestro extenso territorio. Esto es fundamental para el ómnibus, único transporte público terrestre de larga distancia, que moviliza 65 millones de pasajeros por año.
- e) Brindará conectividad al turismo ya que la red facilitará el acceso a los parques nacionales y principales centros turísticos provocando, como ocurrió en España, un fuerte crecimiento de esta industria de servicios, generosa proveedora de empleo.

f) Permitirá generar 100.000 empleos productivos, entre directos e indirectos, dada la gran escala del emprendimiento.

g) Beneficiará el intercambio del comercio internacional, ya que la red conectará con todos los países limítrofes.

h) Los estudios económicos realizados demuestran que la Red Federal de Autopistas, por la suma de efectos positivos, generará una rentabilidad social del 29 % anual, cifra que justifica plenamente la conveniencia de su ejecución.

Argentina debe aprovechar sus ventajas relativas para concretar un proyecto de gran escala como la RFA. Una de ellas es su geografía llana o suavemente ondulada, que redonda en un menor costo por la mayor facilidad y celeridad en su construcción. En los 13.346 km. proyectados, no es necesario construir ni túneles ni viaductos. Mientras que en Argentina, una autopista de dos carriles por mano cuesta dos millones de dólares por kilómetro, en Italia, por la interminable sucesión de túneles y viaductos, cuesta treinta millones de dólares es decir, 15 veces más. Sin embargo, en Italia están hechas y aquí no.

Además, nuestro país ya cuenta con un proyecto licitatorio terminado y disponible que permite la pronta puesta en marcha de las obras. Este proyecto, originado en el Decreto 1056/97, fue aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional y enviado al Honorable Congreso de la Nación con el mensaje del 16 de marzo de 1998, Registro N° 291. El mismo fue avalado en forma unánime por Resolución N° 7/98 del Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas reunido en Puerto Deseado (Provincia de Santa Cruz) el 03 de abril de 1998. Con posterioridad, el proyecto fue enriquecido con los aportes técnicos hechos por las Provincias. Las legislaturas de seis de ellas, que representan el 64% de la población del país, se han pronunciado en forma unánime por la rápida aprobación del proyecto de ley para la RFA y Rehabilitación de los Ferrocarriles que hoy, en versión actualizada, sometemos nuevamente a consideración del Congreso de la Nación.

El modelo de gestión (PPP) que adopta este proyecto de ley protege al usuario por dos razones básicas:

a) Sólo comenzará a pagar la tasa en el combustible cuando la obra esté terminada y habilitada al uso público libre de peaje directo. Se evita el riesgo del sistema actual en el que se viene pagando por adelantado obras que luego no se realizan o tienen una demora inaceptable. Además, como justo reconocimiento a tantos años de aportes desviados, la tasa que vaya generándose con el avance de las obras será deducida del actual impuesto al combustible.

b) El único pago que hará el usuario será esta tasa o tarifa fijada por ley del Congreso y, por tanto, sólo podrá ser modificada por otra ley. Su valor es muy inferior a los beneficios que la RFA reportará a los usuarios y al país en su conjunto.

Tal como se adelantó anteriormente, por adopción de la PPP, la construcción de la RFA en ningún momento demandará aportes presupuestarios ni avales financieros del Tesoro Nacional. Se realizará íntegramente con recursos privados aportados u obtenidos por los constructores concesionarios. El repago de las obras en el largo plazo se instrumentará mediante un sistema de peaje indirecto, a percibirse a través de la mencionada Tasa Retributiva de Obras y Servicios de Autopistas (TROSAs), depositada por los agentes de percepción directamente en la cuenta de los contratistas o sus bancos financiadores, sin ningún tipo de intermediación estatal en el manejo de los fondos.

El flujo de fondos generado por la TROSA posibilitará además, mediante su securitización, la creación de Bonos de Infraestructura en pesos indexados, producto financiero pensado especialmente para que los pequeños ahorristas cuenten con un vehículo seguro y confiable, que les garantizará la protección de su capital protegiéndolos de la inflación. Además, potenciará el mercado local de capitales al incentivar el ahorro privado popular mediante un adecuado estímulo fiscal, actualizando el mecanismo previsto en el artículo 6° de la Ley 17520.

El modelo de gestión PPP estructurado en este proyecto posibilitará también que el Estado Nacional incorpore a su patrimonio un activo de gran envergadura como la RFA, estimado en 27.000 millones de dólares aportados íntegramente por la inversión privada. A diferencia de las privatizaciones tradicionales, en que el Estado transfería activos públicos al patrimonio privado, el sistema propuesto en el presente proyecto capitalizará al Estado porque la inversión privada se transformará desde el primer momento en activos públicos.

Sancionando esta Ley, se dará cumplimiento a lo expresado en el inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional que confiere al Congreso Nacional la facultad de adoptar políticas tendientes a: ... *“proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”*.

Esta solidaridad interregional se logra porque los aportes recibidos en las regiones metropolitanas serán volcados íntegramente a la ejecución de la red interprovincial de autopistas y de este modo todas las regiones tendrán acceso libre a un servicio universal de calidad homogénea y libre de peaje directo. Las regiones de mayor densidad poblacional y de mayor consumo de combustible, harán posible este servicio universal que las regiones periféricas no podrían realizar con sus propios recursos.

La experiencia mundial demuestra que la ejecución de la red de autopistas configura un hito fundacional que marca un antes y un después en el desarrollo económico y social. Tales los casos de Estados Unidos y de China. En el caso de los Estados Unidos se ha determinado que la red federal de autopistas construida en ese país en los decenios de 1950 y 1960, principalmente a instancias del Presidente Eisenhower, ha resultado una de las inversiones más rentables jamás hechas por el gobierno de ese país en razón de que dio 6 dólares de beneficio por cada dólar invertido en su construcción.<sup>4</sup>

## **LA REHABILITACIÓN DE LOS FERROCARRILES NACIONALES**

La logística del transporte terrestre en el mundo y también en la Argentina cambió su paradigma a partir de mediados del Siglo XX. Desde entonces, la consolidación paulatina del automotor, por su gran versatilidad, hizo que fuera adquiriendo predominio tanto en el transporte de cargas como en el de pasajeros. En la actualidad, en nuestro país, el 85% de la carga y el 100% de los pasajeros que se desplazan por tierra lo hacen por carretera. De todos modos, el transporte ferroviario debe ser considerado como un complemento ideal del automotor, ya que sigue siendo competitivo para el transporte de larga distancia punto a punto, especialmente para mercadería a granel, como los granos. Nuestro país tiene el privilegio de con-

<sup>4</sup> Véase: 40 Years of the US interstate Highway System, The Best Investment a Nation Ever Made by Wendell Cox & Jean Love, June 1996

tar con un trazado ferroviario en red que abarca gran parte de su territorio y que en su momento fue motor de su desarrollo. Hoy el aprovechamiento de parte de esa red ferroviaria, puede cumplir un importante papel en la expansión de nuestras fronteras productivas agropecuarias especialmente hacia el NOA y el NEA. Por esa razón, este proyecto dispone que el Poder Ejecutivo Nacional elabore a la brevedad un Plan Maestro Ferroviario que defina las líneas que son convenientes y necesarias rehabilitar, asignándole además la totalidad de los fondos generados por la percepción del impuesto del 21 por ciento de la TROSA de la RFA, según el artículo 37 de la presente ley.

Incidentalmente, así como la construcción de la red de ferrocarriles desde 1860 hasta 1910 permitió que el valor de las tierras en nuestro país se multiplicara por diez, la construcción de esta red federal de autopistas redundará sin duda en un fuerte incremento en el valor de la tierra en todas las provincias, lo cual facilitará el establecimiento de un impuesto a la tierra libre de mejoras que será recaudado por ellas y que será la punta de lanza para el reordenamiento de la coparticipación federal de impuestos en nuestro país y además la causa de un aumento considerable de la productividad de toda la economía nacional.

# FUNDAMENTOS

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto limitar la facultad de las entidades bancarias para establecer comisiones que deben abonar los comercios por cada venta perfeccionada a través del sistema de tarjetas de crédito o débito.

Cabe destacar que las entidades bancarias ya cobran a los comercios comisiones por el mantenimiento de las cuentas que obligatoriamente deben abrir (además de comisión de saldo deudor, intereses de sobre giro cuando los hay, seguros de vida, ajuste de intereses, comisión por chequeras, comisión por uso de cajero no propio, entre muchos otros), lo que torna excesivamente oneroso el sistema, en desmedro de los comerciantes y, en definitiva, de la sociedad en su conjunto.

Por otro lado, las comisiones aplicadas actualmente por las entidades bancarias son sustancialmente mayores que las existentes en otros países de la región. Por caso, en Perú se paga una comisión por venta con tarjeta de crédito del 1,5% y en Brasil 1,3%. Por otra parte, en España e Italia, tal comisión asciende apenas al 1%. Por todo ello, resulta aconsejable modificar el tope establecido por el art. 15 de la ley 25.065, reduciendo a la tercera parte la comisión máxima a percibir por las entidades bancarias por ventas realizadas por comercios que utilizan tarjetas de débito y/o crédito emitidas por aquellas.

# 05.

COMISIONES SOBRE OPERACIONES  
CONCERTADAS CON TARJETAS  
BANCARIAS.

*5284-D-2016 - LEGISLACIÓN GENERAL - FINANZAS.  
19/08/16.*



# PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

## **COMISIONES SOBRE OPERACIONES CONCERTADAS CON TARJETAS BANCARIAS**

ARTÍCULO 1°.- Sustitúyase el artículo 15 de la Ley N° 25.065, que quedará redactado de la siguiente forma:

“El emisor no podrá fijar aranceles diferenciados en concepto de comisiones u otros cargos, entre comercios que pertenezcan a un mismo rubro o con relación a iguales o similares productos o servicios.

El emisor de tarjetas de crédito en ningún caso efectuará descuentos ni aplicará cargos, por todo concepto, superiores al UNO COMA CINCO POR CIENTO (1,5%) como máximo sobre las liquidaciones presentadas por el proveedor.

El emisor de tarjetas de débito bancario no podrá efectuar descuentos ni aplicar cargos a los comercios, estableciéndose la gratuidad de este medio de pago. La acreditación de los importes correspondientes a las ventas canceladas mediante tarjetas de débito, en las cuentas de los establecimientos adheridos, se hará en un plazo máximo de TRES (3) días”.

ARTÍCULO 2°.- De forma.

# FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Resulta evidente que en las actuales circunstancias económicas se hace necesario fomentar la competitividad de las empresas, fundamentalmente en los sectores de las pequeñas y medianas empresas. Es en consecuencia indispensable una reforma normativa que, más allá de los argumentos formales, se fundamenta en una realidad concreta y urgente, el costo desmedido que significan las comisiones vigentes. En tal sentido no podemos dejar de resaltar la reciente sanción de la Ley N°27.253 de devolución del IVA que obliga a los comercios a aceptar medios electrónicos de pago; o las comunicaciones del Banco Central que establecen la gratuidad en las acreditaciones de transferencias electrónicas de fondos. Estas circunstancias obligan a una modificación de esta Ley, especialmente en el artículo 15 de la Ley 25.065 de Tarjetas de crédito, que fija el límite máximo de comisiones que pueden descontar los emisores de tarjetas.

Es necesario destacar que se ha logrado a lo largo de los años una tendencia en la reducción de los porcentajes. En el año 1999 nos encontrábamos con un porcentual del 10 % en el pago de comisiones, ello fue modificado en el año 2004 con una reducción al 3%, y hoy es imprescindible disminuir la comisión de las tarjetas de compra y crédito al 1,5%.

Es de público conocimiento que los bancos y en general la actividad financiera formaron parte del sector más favorecido de la última década. Según informe del Banco Central de la República Argentina del año 2013, uno de los impulsores que tuvo la actividad económica lo generaron los bancos, que registraron utilidades por \$ 29.169 millones contra los \$ 19.415 millones que obtuvo un año antes. Uno de los instrumentos mediante los cuales lograron estas ganancias lo fue a través de las comisiones que les aplican las emisoras de tarjetas a los comercios y servicios.

En el año 2015 los valores de venta minorista estimados alcanzaron \$ 802.800 millones teniendo en cuenta que el 35% de esa suma se realizó en efectivo el 20% con tarjeta de débito y el 45% con tarjetas de crédito. Teniendo en cuenta esos

porcentuales en los pagos y las comisiones que cobran las administradoras de los sistemas de tarjetas, el comercio le transfirió a las administradoras en concepto de pago de comisiones \$ 13.250 millones (\$2.410 millones por operaciones con débito y \$ 10.480 millones por crédito). A ello se debe agregar que el costo fiscal del sistema, la comisión del 3% incluyendo el IVA se eleva 3,63% y a más del 4.5% si se tiene en cuenta otros impuestos internos, como por ejemplo el que se aplica a los débitos y créditos bancarios.

Los valores expresados significan una transferencia de riqueza de los sectores productivos a los financieros, de tal magnitud y no siempre destinados a fomentar el crédito productivo, claramente afecta la competitividad al comercio especialmente a los pequeños y medianos empresarios.

No sólo la pequeña y mediana empresa se ve afectada por estas condiciones también los intereses del consumidor sufren sus consecuencias ya que las altas comisiones establecidas y los costos financieros y fiscales se reflejan en los precios. A ello, debe agregarse en su caso el alto costo financiero para las operaciones en cuotas.

A todo ello, se debe agregar el costo que representa para el comerciante la “adquisición” es decir el costo del contrato que el comercio celebra con la empresa emisora de tarjetas, así como además el costo del pos net.

Por otra parte, es necesario destacar que comparativamente nuestro país es uno de los que registra las más altas comisiones en esta materia. Comparando con modelos paralelos registramos en España comisiones del 0.5%; en Grecia 0,90%; Italia 0,95%; Malasia 1,31%; Perú 1.5% al 2 %; Brasil y Chile 1.30%, Polonia 1,65%, Colombia del 1,8% al 2%; Taiwán 1,8 %; por lo que el 3% que se abonan en Argentina resulta abusivo especialmente para el pequeño y mediano comerciante. Este proyecto es el resultado de conversaciones mantenidas con los sectores involucrados y del consenso al arribado en el marco de las mismas.

Por estos motivos se hace necesario proceder a la modificación del artículo 15 de la Ley 25.065 de tarjetas de créditos tal como se propone.

# 06.

## PLAN DE ESTABILIZACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO.

*7686-D-2016 - PRESUPUESTO Y HACIENDA.  
LEGISLACION GENERAL / LEGISLACION PENAL/  
LEGISLACION TRABAJO Y FINANZAS - 01/11/16.*

# PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

## **PLAN DE ESTABILIZACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO**

### **TÍTULO I: CREACION DE LA UNIDAD DE CUENTA ESTABLE**

ARTÍCULO 1°.- En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 75, inciso 11) de la Constitución Nacional, el valor de la moneda extranjera en términos reales deberá ser nominado por ley en moneda de curso legal a un tipo de cambio real competitivo. Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a establecer la paridad real de inicio de la moneda extranjera. Las modificaciones que se introduzcan en la paridad real de la moneda extranjera con posterioridad deberán ser fijadas por ley, debiendo requerir el Congreso de la Nación a estos efectos, el asesoramiento del Banco Central de la República Argentina.

ARTÍCULO 2°.- El Banco Central de la República Argentina asesorará al Congreso de la Nación sobre el valor de la moneda extranjera, en base a los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), organismo desconcentrado del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) estará a cargo de un director, que será designado por el Poder Ejecutivo Nacional, con acuerdo de cuatro quintas partes de los miembros del Senado. El director será designado por seis años y será inamovible. Podrá ser destituido solamente con previo acuerdo del Senado, con las mismas mayorías requeridas para su nombramiento. Responderá ante el Congreso Nacional, el que fijará por ley el procedimiento que deberá seguir el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), para la elaboración del Índice de Precios al Consumidor - Nivel General (IPC), según normas internacionales generalmente aceptadas.

ARTÍCULO 3°.- El Poder Ejecutivo Nacional dispondrá la publicación en el Boletín Oficial de las tablas diarias de conversión del valor de la moneda extranjera en

moneda de curso legal, calculado por el Banco Central de la República Argentina sobre la base de las variaciones del Índice de Precios al Consumidor - Nivel General (IPC) que publica el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

ARTÍCULO 4°.- Modificanse los artículos 765, 766, 1390 y 2189 del Código Civil y Comercial de la Nación, los que quedarán redactados en la siguiente forma:

*“Artículo 765.- Concepto. La obligación es de dar dinero si el deudor debe cierta cantidad de moneda, determinada o determinable, al momento de constitución de la obligación. Si por el acto por el que se ha constituido la obligación, se estipuló dar moneda que no sea de curso legal en la República, la obligación debe considerarse como de dar cantidades de cosas y el deudor puede liberarse dando el equivalente en moneda de curso legal en las condiciones cambiarias que permitan al acreedor obtener la satisfacción total de su crédito en la moneda designada dentro de las 24 horas hábiles subsiguientes.”*

*“Artículo 766.- Indexación. El deudor y el acreedor son libres de pactar cláusulas de indexación que consideren conveniente con el propósito de asegurar la equivalencia de las prestaciones en los contratos a plazo.”*

*“Artículo 1390.- Depósito en dinero. Hay depósito de dinero cuando el depositante transfiere la propiedad al banco depositario, quien tiene la opción de restituirlo, si el depósito se constituyó en moneda extranjera, en la moneda nacional al tipo de cambio vigente en el mercado libre de cambios, a simple requerimiento del depositante, o al vencimiento del término del preaviso convencionalmente previsto.”*

*“Artículo 2189.- Especialidad en cuanto al crédito. El monto de la garantía o gravamen debe estimarse en dinero. La especialidad queda cumplida con la expresión del monto máximo del gravamen, el que podrá calcularse bajo cláusulas de indexación. El crédito puede estar individualizado en todos los elementos desde el origen o puede nacer posteriormente; más en todos los casos, el gravamen con más los importes resultantes de la eventual indexación, lo mismo que los intereses y costas del proceso de ejecución constituyen el máximo de la garantía real por todo concepto. El acto constitutivo debe prever el plazo al que la garantía se sujeta, que no puede exceder de cuarenta años, contados desde ese acto. Vencido el plazo, la garantía subsiste en seguridad de los créditos nacidos durante su vigencia.”*

ARTÍCULO 5°.- Deróganse los artículos 7, 8, 9 y 10 de la Ley N° 23.928, así como también las modificaciones a esta ley dispuestas por la Ley N° 25.561.

ARTÍCULO 6°.- Desdóblanse las funciones del peso argentino, el que por una parte seguirá vigente como moneda para los pagos corrientes, y por la otra parte, las funciones de unidad de cuenta y reserva de valor serán asumidas por la Unidad de Cuenta Estable, UCE, cuyo contenido es el valor resultante de aplicar la variación del Índice de Precios al Consumidor -Nivel General.

ARTÍCULO 7°.- El Banco Central de la República Argentina calculará diariamente el valor de la UCE en base al asesoramiento técnico del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

ARTÍCULO 8°.- En cumplimiento del artículo 75, inciso 11) de la Constitución Nacional, el valor de la moneda extranjera deberá ser nominado por ley en UCEs, conforme a los lineamientos fijados en el artículo 1° de esta ley. La paridad de inicio, así como las modificaciones que se introduzcan en el futuro en su paridad, serán fijadas por ley con asesoramiento al Congreso por parte del Banco Central de la República Argentina.

ARTÍCULO 9°.- Los depósitos a plazo fijo constituidos en pesos en entidades financieras a noventa (90) días o más serán convertidos en forma automática en UCEs por la entidad que los recibe, al momento de su imposición, sin necesidad de petición del depositante.

ARTÍCULO 10°.- Los títulos, bonos y demás títulos valores que emita el Estado en pesos a plazos mayores a noventa (90) días, serán en todos los casos, nominados en UCEs.

ARTÍCULO 11°.- Se podrán pactar en UCEs todo tipo de obligaciones civiles, comerciales, laborales, administrativas, impositivas o de cualquier otra índole, así como también créditos hipotecarios, prendarios, bonos, obligaciones u otros títulos valores, cualquiera fuere el destino o el plazo de la operación. Las obligaciones contratadas en pesos o en moneda extranjera antes de la sanción de esta ley continuarán con su régimen originario.

ARTÍCULO 12°.- Si la obligación estuviera nominada en UCEs, el deudor cumple entregando la cantidad de pesos que resulte de multiplicar las cantidades adeudadas de UCEs por el valor de dicha unidad al momento del pago.

ARTÍCULO 13°.- El Congreso Nacional dispondrá la publicación en el Boletín Oficial, de las tablas diarias de conversión del valor de la UCE en pesos corrientes calculado por el Banco Central de la República Argentina sobre la base del índice del costo de la vida, nivel general que publica el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

ARTÍCULO 14°.- En las convenciones colectivas de trabajo que se celebren en el futuro, los salarios y sueldos podrán, a voluntad de las partes, ser convertidos a UCEs a la paridad vigente a la fecha de promulgación de la presente ley, a partir de la cual los valores correspondientes se ajustarán a la paridad vigente al tiempo de acreditación de cada pago a fin de garantizar al trabajador el mantenimiento del poder adquisitivo de su salario. En tal caso, dicho valor regirá hasta la siguiente convención colectiva de trabajo. Todo ello sin perjuicio de las modificaciones en UCEs que se convengan al renovarse cada convención colectiva de trabajo. Las convenciones colectivas celebradas en términos reales deberán incluir cláusulas de aumento de la productividad. Los salarios y sueldos de trabajadores no comprendidos en convenciones colectivas de trabajo podrán, a voluntad de las partes, ser nominados en UCEs, a fin de mantener el poder adquisitivo del salario. Ello, sin perjuicio de las variaciones en UCEs que acuerden periódicamente las partes.

ARTÍCULO 15°.- Las prestaciones del régimen previsional público comprendidas en la Ley N° 26.417 se convertirán a UCEs a la paridad vigente al 1 de enero de 2018, a partir de la cual los valores correspondientes se ajustarán a la paridad vigente al tiempo de acreditación de cada pago a fin de garantizar al beneficiario el mantenimiento del poder adquisitivo.

ARTÍCULO 16°.- Las cuotas y pensiones alimentarias, judiciales o extrajudiciales, así como también las tarifas de los servicios públicos, serán expresadas en UCEs. Las tarifas de los servicios públicos sólo podrán ser determinadas en moneda de curso legal. Las tarifas que se encuentran establecidas en moneda extranjera a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley serán convertidas a UCEs.



ARTÍCULO 17°.- Los impuestos, tasas, contribuciones y multas que actualmente están expresados en montos fijos y no en porcentajes, serán convertidos a UCEs a la paridad vigente a la fecha de promulgación de la presente ley.

El mínimo no imponible y las escalas progresivas del impuesto a las ganancias serán expresados en UCEs para garantizar su actualización automática. El punto de partida para este cálculo anual será el de la ley de actualización del mínimo no imponible, cargas de familia y las escalas del impuesto a las ganancias que se sancionen en el año 2016 y regirán a partir del 1 de enero de 2017.

Los estados contables de las empresas serán ajustados por inflación a la paridad UCE a partir del 1 de enero de 2018. Los ajustes o indexaciones de cualquier naturaleza están exentos del impuesto a las ganancias.

ARTÍCULO 18°.- Las disposiciones de este Título comenzarán a regir a partir de la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial. Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a postergar en hasta sesenta (60) días la fecha de aplicación de las disposiciones mencionadas en estos artículos.

## **TITULO II: REPATRIACION DE CAPITALES Y EXTERIORIZACION DE MONEDA EXTRANJERA**

ARTÍCULO 19°.- Modifícase el art. 38 de la ley 27260 en su inciso a), párrafo segundo el que quedará radactado en la siguiente forma: Quienes declaren tenencias en moneda extranjera y valores mobiliarios estarán obligados convertirlas en moneda nacional de curso legal e ingresarlas al país a través de las entidades comprendidas en el régimen de la ley 21526. En el caso de que optaran por la forma de plazos fijos a más de tres meses quedarán de pleno derecho denominados en UCE.

## **TÍTULO III: PROMOCIÓN DEL EMPLEO MEDIANTE UNA POLÍTICA DE TIPO DE CAMBIO REAL COMPETITIVO Y SUPERÁVIT FISCAL. EL TIPO DE CAMBIO REAL BAJO COMO FABRICA DE POBRES**

ARTÍCULO 20°.- El Poder Ejecutivo Nacional queda facultado para regular las alícuotas porcentuales de los derechos de importación y exportación ad valorem

dentro de los límites fijados en el artículo siguiente, de manera tal de alcanzar un resultado fiscal compatible con el tipo de cambio real dispuesto en el artículo 8°.

ARTÍCULO 21°.- Los derechos de importación ad valorem deberán determinarse considerando una alícuota porcentual máxima del diez por ciento (10%).

Los derechos de exportación ad valorem deberán determinarse, considerando las alícuotas porcentuales que para cada caso se indican a continuación:

a) Productos primarios: veinte por ciento (20%), para los animales vivos, pescados y mariscos sin elaborar, miel, hortalizas y legumbres sin elaborar, frutas frescas, cereales y mineral de cobre y sus concentrados.

b) Manufacturas de Origen Agropecuario: veinte por ciento (20%), para carnes, pescados y mariscos elaborados, productos lácteos y huevos, y otros productos de origen animal; y veintisiete por ciento (27%), para productos de molinería y grasas y aceites.

c) Combustibles: cincuenta por ciento (50%), para petróleo crudo, carburantes, grasas y aceites lubricantes, gas de petróleo y otros hidrocarburos, resto de combustibles.

d) Treinta por ciento (30%), para los siguientes productos primarios: las semillas y frutos oleaginosos.

Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a publicar el listado de las Posiciones Arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) alcanzadas por el presente régimen.

ARTÍCULO 22°.- Conforme lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 75, inciso 1) de la Constitución Nacional, los derechos de importación ad valorem deberán facilitar la libertad de comercio y la alícuota porcentual para la determinación de los referidos derechos deberá ser, en principio, única, de aplicación general a todas las mercaderías y también uniforme en todo el territorio aduanero. En el caso que existieran indicios suficientes de que la importación de mercaderías se efectúa en condiciones de “dumping”, el Poder Ejecutivo Nacional queda facultado para establecer derechos de importación específicos que resulten compatibles con un derecho de importación ad valorem a una tasa máxima del diez por ciento (10%).

ARTÍCULO 23°.- Derógase toda norma legal que resulte contradictoria o incompatible con las disposiciones previstas en este Título, con excepción de las disposiciones contenidas en los convenios internacionales vigentes.

ARTÍCULO 24°.- Deróganse los Decretos No 206 del 19 de marzo de 2009 y N° 243 de fecha 26 de marzo de 2009.

ARTÍCULO 25°.- Las disposiciones de este Título comenzarán a regir a partir de la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial. Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a postergar en hasta sesenta (60) días la fecha de aplicación de las disposiciones mencionadas en estos artículos.

#### **TÍTULO IV: BANCARIZACIÓN DE LA ECONOMÍA**

ARTÍCULO 26°.- Derógase el impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios creado por la Ley N° 25.413 y sus modificaciones a partir del 1 de enero de 2017.

ARTÍCULO 27°.- Incorpórase como segundo, tercer y cuarto párrafo del artículo 285 del Código Civil y Comercial de la Nación, los siguientes:

*“No surtirán efectos entre partes ni frente a terceros los pagos totales o parciales de sumas de dinero superiores a pesos diez mil (\$ 10.000.-) de poder adquisitivo al 31 de diciembre de 2015, o su equivalente en moneda extranjera, que no sean efectuados, conforme a alguno de los procedimientos que se indican a continuación:*

- 1. Depósitos en cuentas de entidades financieras.*
- 2. Giros o transferencias bancarias.*
- 3. Cheques o cheques cancelatorios.*
- 4. Tarjeta de crédito, compra o débito.*
- 5. Factura de crédito.*

*El monto de pesos diez mil (\$ 10.000.-) se actualizará en base a la evolución del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y se convertirá a UCEs.*

*Además, los pagos que no sean efectuados de acuerdo a lo dispuesto en este artículo tampoco serán computables como deducciones, créditos fiscales y demás efectos tributa-*

*rios que correspondan al contribuyente o responsable, aun cuando éstos acreditemen la veracidad de las operaciones*

ARTÍCULO 28°.- Sustitúyase el artículo 124 del Capítulo IV de la Ley N° 20.774 y sus modificaciones por el siguiente:

*“Las remuneraciones en dinero debidas al trabajador deberán pagarse, bajo pena de nulidad, en cheque a la orden del trabajador para ser cobrado personalmente por este o quien él indique o mediante la acreditación en cuenta abierta a su nombre en entidad bancaria o en institución de ahorro oficial.*

*Dicha cuenta especial tendrá el nombre de cuenta sueldo y bajo ningún concepto podrá tener límites de extracciones, ni costo alguno para el trabajador y el empleador, en cuanto a su constitución, mantenimiento o extracción de fondos en todo el sistema bancario, cualquiera fuera la modalidad extractiva empleada.*

*La autoridad de aplicación podrá disponer que en determinadas actividades, empresas, explotaciones, establecimientos o en determinadas zonas o épocas, el pago de las remuneraciones en dinero debidas al trabajador se haga exclusivamente mediante en efectivo y con el control y supervisión de funcionarios o agentes dependientes de dicha autoridad. El pago que se formalizare sin dicha supervisión podrá ser declarado nulo.”*

ARTÍCULO 29°.- A fin de facilitar el acceso universal de los habitantes de nuestro país a los servicios bancarios, el Banco Central de la República Argentina deberá flexibilizar los requisitos exigibles para la apertura de cuentas bancarias y la imposición en plazos fijos o cuentas especiales de ahorro.

No obstante ello, tratándose de ciudadanos argentinos, nativos o naturalizados, los únicos requisitos exigibles para la apertura de cuentas bancarias, constitución de plazos fijos o otras cuentas especiales de ahorro serán la exhibición del documento de identificación personal, expedido por autoridad argentina, y la constancia de la Clave Única de Identificación Tributaria (C.U.I.T.) o la Clave Única de Identificación Laboral (C.U.I.L.), expedida por la Administración Federal de Ingresos Públicos. Asimismo, el Banco Central de la República Argentina deberá disponer la ampliación del horario de atención al público desde las 9 horas hasta

las 19 horas como mínimo, para facilitar la realización de operaciones bancarias vinculadas a cuentas corrientes, cajas de ahorro, tarjeta de débito y plazos fijos.

ARTÍCULO 30°.- El Ministerio de Educación y Deportes de la Nación Argentina implementará un programa práctico de alfabetización bancaria en todas las escuelas primarias y secundarias del país, con el objeto de concientizar a todos los habitantes respecto de la aplicación de los instrumentos bancarios y la importancia decisiva de la bancarización en el pleno empleo y en el crecimiento del salario real.

ARTÍCULO 31°.- Las disposiciones de este Título entrarán en vigencia desde el día de su publicación en el Boletín Oficial.

## **TÍTULO V: IMPUESTO A LA TIERRA LIBRE DE MEJORAS. CREACIÓN.**

ARTÍCULO 32°.- Establécese un impuesto a la tierra aplicable en todo el territorio de la Nación, que se determinará sobre la base de los lotes de terrenos -excluidas las mejoras-, valuados de acuerdo con las disposiciones de la presente ley, que registrá por el término de treinta (30) ejercicios anuales.

ARTICULO 33°.- Son sujetos pasivos de este impuesto los propietarios de lotes de terrenos, los poseedores a título de dueño y los titulares de derechos de superficie, respecto de los referidos bienes.

ARTÍCULO 34.- En los casos de venta de lotes de terrenos a plazo, cuando no se haya realizado la transmisión del dominio, tanto el propietario del lote como el adquirente, se considerarán contribuyentes y obligados solidariamente al pago del impuesto.

ARTÍCULO 35°.- Los escribanos públicos y autoridades judiciales que intervengan en la formalización de actos que den lugar a la transmisión del dominio o constitución de derechos reales sobre lotes de terrenos sujetos al presente gravamen están obligados a asegurar el pago del impuesto que resultare adeudado, quedando facultados a retener de los fondos de los contribuyentes que estuvieran a su disposición las sumas necesarias a ese efecto, las que deberán ser ingresadas a la Dirección General de Rentas u otro organismo fiscal similar de la jurisdicción

provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en que se encuentre ubicado el terreno dentro de los quince (15) días siguientes.

Sin embargo, los escribanos públicos y autoridades judiciales podrán autorizar escrituras sin tener abonada la totalidad del impuesto del año de otorgamiento, cuando se encuentren pagas las cuotas vencidas a esa fecha, y el comprador deje constancia en dicho acto que asume la obligación de tributar las cuotas aún no vencidas, comprometiéndose a efectuar el respectivo ingreso dentro de los plazos generales o especiales fijados al efecto.

La Dirección General de Rentas de la jurisdicción provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires u organismo fiscal similar, según corresponda, podrá autorizar la realización del acto cuando el contribuyente formalice convenio para el pago del impuesto en cuotas y ofrezca suficiente garantía de su deuda fiscal, y cuando existiese transmisión de dominio y el adquirente además se solidarice con aquél para el pago del gravamen adeudado, de lo que deberá dejarse constancia en la escritura respectiva y comunicarse al organismo fiscal pertinente.

ARTÍCULO 36°.- Quedan exentos del impuesto de esta ley:

- a) Los lotes de terrenos del Estado Nacional, del Estado Provincial, Municipalidades y Comunas de la Provincia, sus dependencias y reparticiones autárquicas, demás entidades públicas y entidades paraestatales creadas por ley.
- b) Los lotes de terrenos destinados a templos religiosos y sus complementarios, accesorios o dependencias de los mismos, a arzobispados y obispados de la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conventos, seminarios y otros lotes de terrenos afectados a fines religiosos o conexos y/o pertenecientes a entidades religiosas debidamente reconocidas y registradas, así como los destinados a cementerios, que pertenecieren a estas entidades.
- c) Los lotes de terrenos destinados a hospitales, asilos, colegios, escuelas y universidades públicas, e institutos de investigaciones científicas, siempre que los servicios que presten sean gratuitos y destinados al público en general y que dichos terrenos sean de propiedad de las instituciones ocupantes o cedidas a las mismas a título gratuito.

d) Los lotes de terrenos de propiedad de instituciones benéficas o filantrópicas, así como también los que constituyan su patrimonio aun cuando produzcan rentas siempre que la utilidad obtenida se destine a fines de asistencia social.

e) Los lotes de terrenos de propiedad de asociaciones deportivas.

f) Los lotes de terrenos de entidades sociales, siempre que justifiquen tener bibliotecas con acceso al público y realicen actos culturales, como ser conciertos, conferencias, exposiciones de arte, etc., con entrada libre.

g) Los lotes de terrenos que se ofrezcan en donación al Estado Nacional, los Estados Provinciales o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuya aceptación haya sido dispuesta por el Poder Ejecutivo que corresponda. Esta exención comprenderá los impuestos no prescriptos pendientes de pago, sus intereses y multas. Cuando estos terrenos sean parte de una parcela mayor, la exención alcanzará solamente a la fracción que se dona y deberá justificarse previamente ante la Administración Federal de Ingresos Públicos que se ha cumplido con las exigencias de las Leyes de Catastro.

h) Los lotes de terrenos exentos por leyes especiales.

i) Los lotes de terrenos destinados a establecimientos educativos privados, siempre que sean autorizados por el Ministerio de Educación de la Nación, de las Provincias o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda.

j) Los lotes de terrenos en los que estén ubicados edificios históricos y aquellos que contribuyan por su belleza arquitectónica y diseño ejemplar al mejoramiento cultural y estético de la ciudad donde se encuentren.

ARTÍCULO 37°.- Las exenciones comprendidas en los incisos a), b), y e) del artículo 60, se dispondrán de oficio una vez conocido el destino de los lotes de terrenos. En los casos comprendidos en los incisos c), d), y f) las exenciones se extenderán a solicitud de parte en cualquier tiempo y subsistirán mientras las condiciones que le dieron origen no varíen y la norma impositiva no sufra modificaciones. El caso comprendido en el inciso g) se acordará al perfeccionarse la donación.

La exención del inciso h) se acordará por solicitud formulada en cualquier tiempo, y durará mientras subsista la causa. En este caso, el Estado Nacional, los Estados Provinciales o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se asegurarán que una alta proporción de los docentes sea de dedicación exclusiva con sueldos acordes a la dignidad de los docentes y los investigadores.

La exención prevista en el inciso j) será otorgada por el Gobernador de la Provincia en que se encuentre ubicado el lote de terreno o, en su caso, el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previo asesoramiento del intendente y de las áreas de cultura y turismo de la jurisdicción que corresponda.

ARTÍCULO 38°.- La base imponible del impuesto de esta ley estará constituida por el valor de los lotes de terrenos, determinado sobre la base de un avalúo científico e igualitario que practicará el Estado Nacional, considerando los valores venales individuales de todos los terrenos y tierras existentes en la Nación como si estuviesen libres de mejoras.

A tales efectos, no se tendrán en cuenta las construcciones o mejoras establecidas en los lotes de terrenos, pero sí los caminos, parques, plazas, monumentos, jardines y construcciones fuera del terreno, ya sea que tiendan a aumentar o a disminuir su valor.

El citado avalúo se efectuará por relevamiento practicado mediante imagen satelital, con el apoyo de los Registros Catastrales de la totalidad de las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y con el soporte del Consejo Federal de Catastro creado por Ley N° 26.209.

ARTÍCULO 39°.- El avalúo científico al que refiere el artículo 38 podrá ser sustituido, a opción del contribuyente, por la valuación practicada por él. En el supuesto de ejercerse la opción mencionada en el párrafo anterior, el Estado Nacional, y el Estado Provincial o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según sea la jurisdicción en que se encuentre ubicado el inmueble, podrán adquirir el lote de terreno al precio resultante del avalúo privado efectuado por el titular dominial, con más un ciento por ciento (100%), a título de mejoras.

En todos los casos, el pago del precio deberá ser efectuado al contado y con ante-



rioridad a la entrega de la posesión del inmueble objeto de la transacción. Perfeccionada la compraventa mencionada en el párrafo anterior, el Estado Nacional, el provincial, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda, deberá proceder a su reventa mediante el procedimiento de licitación pública, dentro del plazo de sesenta (60) días.

ARTÍCULO 40°.- El Poder Ejecutivo Nacional deberá llamar a licitación pública internacional, con el objeto de establecer un sistema de valuación científica de los lotes de terreno. La tecnología y metodología serán transferidas a la Dirección Nacional de Catastro, cuyos funcionarios deberán estar en condiciones de mantener los registros de los avalúos permanentemente actualizados y a disposición de las inmobiliarias de plaza.

La obligación establecida en el párrafo anterior deberá ser cumplida dentro del plazo de un (1) año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 41°.- El gravamen es indivisible y son solidariamente responsables de su pago los condóminos, co-usufructuarios, co-herederos y co-poseedores a título de dueño.

ARTÍCULO 42°.- El impuesto a la tierra libre de mejoras se determinará aplicando la alícuota del uno por ciento (1%) sobre la base imponible del gravamen, determinado de acuerdo con las disposiciones de la presente ley.

ARTÍCULO 43°.- El impuesto a la tierra libre de mejoras podrá ser computado como pago a cuenta del impuesto a las ganancias determinado para el ejercicio anual por el cual se liquida el impuesto de esta ley. En el caso de sujetos pasivos de este gravamen que no lo fueren del impuesto a las ganancias, el pago a cuenta se atribuirá en la misma participación de las utilidades, computándose contra el impuesto a las ganancias de la respectiva persona física, hasta el límite del incremento de la obligación fiscal originado por la incorporación de la ganancia proveniente de la participación en la sociedad que dé lugar al mencionado pago a cuenta.

Si del cómputo previsto en los párrafos anteriores surgiere un excedente no absorbido, el mismo no generará saldo a favor del contribuyente en el impuesto a las ganancias.

cias, ni será susceptible de devolución o compensación alguna. Respecto de aquellos períodos en los que de acuerdo con la ley N° 11.683 (t.o. 1998 y modif.) estuvieran prescriptas las acciones y poderes del fisco para determinar y exigir el ingreso del impuesto a las ganancias, la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, queda facultada para verificar el monto del pago a cuenta a que se refieren los párrafos anteriores y, en su caso, modificarlo aplicando las normas del artículo 14 de la citada ley.

ARTÍCULO 44°.- El cómputo del pago a cuenta previsto en el artículo 43 resultará de aplicación, en la medida en que la jurisdicción provincial o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda al lugar de ubicación del terreno, adhieran al régimen de la presente ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54.

El referido cómputo se realizará hasta el límite del impuesto a las ganancias determinado, con anterioridad a la deducción de los anticipos ingresados, retenciones, percepciones y saldos a favor del contribuyente, imputables al período fiscal que se liquida.

ARTÍCULO 45°.- En el caso de empresas unipersonales cuyo titular fallezca en el curso del año fiscal, la sucesión indivisa que resulte responsable del impuesto a las ganancias a la finalización de aquél, podrá computar como pago a cuenta el impuesto al valor de la tierra libre de mejoras, en los términos indicados en el artículo 67, correspondiente a la explotación, atribuible al causante por el mismo período fiscal.

ARTÍCULO 46°.- El pago a cuenta mencionado en el artículo 43 revestirá, en todos los casos, la característica de extintivo de la obligación principal, computándose como tal contra el impuesto a las ganancias determinado en el ejercicio fiscal en que se lo utilice.

ARTÍCULO 47°.- Cuando se trate de lotes de terrenos ubicados en el país, cuya titularidad directa corresponda a personas humanas o a sociedades, empresas, establecimientos estables, patrimonios de afectación o explotaciones domiciliados o, en su caso, radicados o ubicados en el exterior, el impuesto determinado con arreglo a las normas de la presente ley deberá ser ingresado, con carácter de pago único y definitivo, por la persona humana o de existencia ideal domiciliada en el país que tenga el condominio, posesión, uso, goce, disposición o administración de los referidos terrenos.

En estos casos, la alícuota establecida en el artículo 42 se incrementará en un ciento por ciento (100%) y no resultará procedente el cómputo del pago a cuenta previsto en el artículo 67.

Los responsables obligados al ingreso del gravamen tendrán derecho a reintegrarse el importe abonado, incluso reteniendo y/o ejecutando directamente los lotes de terrenos que dieron origen al pago.

ARTÍCULO 48°.- El período fiscal para la determinación del gravamen establecido en esta ley es el año calendario.

El impuesto será ingresado en seis (6) cuotas bimestrales, en la forma, plazos y condiciones que establezca la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

ARTÍCULO 49°.- Las Direcciones de Rentas de las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires u organismos equivalentes no prestarán aprobación a la unificación o subdivisión de partidas, sin la previa acreditación de inexistencia de deudas por el impuesto de esta ley hasta la cuota que resulte exigible a la fecha de dicha aprobación, mediante certificación expedida por la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Dicha acreditación no será exigible cuando el titular de dominio solicite que dicha deuda sea imputada a la partida o partidas que se generen por la unificación o subdivisión, a cuyos efectos los organismos fiscales mencionados en el párrafo anterior deberán establecer, con carácter general, el procedimiento y demás condiciones para su instrumentación. Asimismo, la modalidad de imputación referida precedentemente también podrá aplicarse cuando la unificación o subdivisión sea realizada de oficio.

ARTÍCULO 50°.- El impuesto a la tierra libre de mejoras será recaudado por las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, considerando a estos efectos la jurisdicción en que se encuentra ubicado el lote de terreno.

ARTÍCULO 51°.- El gravamen establecido en el artículo 32 se regirá por las disposiciones de la ley N° 11.683 (t.o. 1998 y sus modificaciones), y por las estable-

cidas en el decreto 618 de fecha 10 de julio de 1997.

No obstante ello, la percepción y fiscalización del gravamen estará a cargo de las Direcciones de Rentas de las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires u organismos equivalentes, siendo de aplicación a tales efectos las disposiciones contenidas en los Códigos Fiscales pertinentes.

ARTÍCULO 52°.- Los contadores públicos que certifiquen estados contables de entidades de cualquier tipo, incluso unipersonales, deberán hacer constar en el pasivo en renglón separado, claramente desglosada, la deuda impaga por el impuesto de esta ley, en el supuesto de mora, así como también la provisión razonablemente estimada, par a cubrir los intereses, las multas y ajustes de valor por el mismo concepto, en cuanto correspondiese.

ARTÍCULO 53°.- Los lotes de terrenos sujetos al impuesto de esta ley quedan exentos de los impuestos sobre los bienes personales y a la ganancia mínima presunta, establecidos por las leyes N° 23.966 y N° 25.063, respectivamente, así como también de aquellos gravámenes que los sustituyan en el futuro.

La exención a que se refiere el párrafo anterior sólo resultará de aplicación en la medida en que la jurisdicción provincial o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda al lugar de ubicación del terreno, adhiera al régimen de la presente ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54.

ARTÍCULO 54°.- Invítase a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al régimen dispuesto por la presente ley. La adhesión de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se hará mediante una ley emanada del Poder Legislativo respectivo, por la cual la jurisdicción se compromete al cumplimiento de las siguientes obligaciones:

- a) Que acepta el régimen de esta ley sin limitaciones ni reservas.
- b) Que se obliga a derogar el impuesto sobre los ingresos brutos y el impuesto inmobiliario o tributo similar existente, debiendo la autoridad ejecutiva de la Provincia o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires suspender su aplicación de

los referidos gravámenes dentro de los treinta (30) días corridos de la fecha de adhesión al presente régimen.

ARTÍCULO 55°.- Las disposiciones del presente Título entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial y surtirán efecto desde el 1 de enero de 2018 en las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la medida en que adhieran al régimen dispuesto por la presente ley.

## **TÍTULO VI: RED FEDERAL DE AUTOPISTAS**

### **CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES**

ARTÍCULO 56°.- Dispónese la construcción de la Red Federal de Autopistas (RFA), libre de peaje directo, para integrar el territorio nacional con un servicio vial de excelencia, de carácter universal y calidad homogénea, a ser construida con inversión privada de riesgo dentro del régimen de Participación Pública Privada (PPP)

ARTÍCULO 57°.- Declárese, en los términos del artículo 75, inciso 30) de la Constitución Nacional y con el alcance previsto en el presente Título, que la RFA constituye un establecimiento de utilidad nacional en virtud de los trascendentes y específicos fines que persigue.

En función de dicho precepto constitucional y las prescripciones contenidas en los incisos 18) y 32) del mismo, se establece la jurisdicción federal exclusiva tanto sobre el establecimiento de utilidad nacional creado por esta ley, como respecto a las actividades principales y/o complementarias que se desarrollen en su ámbito.

ARTÍCULO 58°.- De conformidad con lo prescripto en el artículo 75, inciso 19) de la Constitución Nacional, declárase de interés nacional a la RFA, con el objeto de promover el crecimiento armónico de la Nación y el poblamiento de su territorio, así como también el de establecer una política de Estado diferenciada y estable tendiente a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones mediante la aplicación de mecanismos de solidaridad interregional en el costeo de la inversión.

ARTÍCULO 59°.- Encomiéndese al Poder Ejecutivo Nacional la contratación, de acuerdo con el sistema PPP, del proyecto, financiación, construcción, operación y mantenimiento de la RFA, que tendrá como objetivo central la integración del territorio nacional mediante la construcción de 13.346 km. de autopistas, incluyendo capitales de provincia, puertos de ultramar, grandes centros turísticos y los países limítrofes a través de los cuatro corredores bioceánicos incluidos en la Red: Norte, Transversal, Centro y Sur, conforme a los términos de referencia aprobados por los decretos 1.056/97 y 685/98. Estos corredores viales a construirse con diseño de autopista son los que se detallan en los ANEXOS I y II de la presente Ley y su construcción se llevará a cabo conforme al orden de prioridad que establezca el Poder Ejecutivo Nacional.

ARTÍCULO 60°.- Las nuevas obras se ejecutarán utilizando rutas nacionales ya existentes, a cuyo efecto:

- a) se duplicará la calzada actual;
- b) se construirán cruces a distinto nivel en correspondencia con rutas transversales y ferrocarriles;
- c) se construirán circunvalaciones de las zonas urbanas;
- d) se rectificarán las curvas para posibilitar la circulación segura a la velocidad autorizada; e) banquetas pavimentadas;
- f) se reservarán áreas de servicio cada cien (100) kilómetros que contarán con Centros de Control de Tráfico dotados de tecnología de última generación para la vigilancia y control del tránsito y detección de condiciones climáticas desfavorables para la seguridad del mismo. Además, las áreas de servicio contarán con restaurantes, moteles y estaciones de servicio;
- g) se ensancharán los trazados para posibilitar una mediana de cuarenta y cinco (45) metros de ancho y, siempre que las condiciones del entorno lo permitan, un ancho total de trescientos (300) metros para facilitar una forestación intensiva que embellezca el paisaje, amenice los viajes, evite el encandilamiento nocturno y contribuya a preservar el equilibrio ecológico;

h) Las obras deberán diseñarse para permitir la circulación de bitrenes.

Los respectivos contratistas de la RFA deberán construir todas las obras nuevas necesarias, reacondicionar las existentes, mantenerlas durante todo el plazo contractual y restituirlas, una vez vencido éste, al Estado Nacional, en perfecto estado.

ARTÍCULO 61°.- Siendo la RFA un bien público, todas las tierras compradas por el contratista para la apertura o complementación del trazado serán de propiedad exclusiva del Estado Nacional desde el momento mismo de su adquisición, así como las obras que accedan al suelo.

ARTÍCULO 62°.- Las contrataciones serán adjudicadas por el Poder Ejecutivo Nacional en licitación pública por menor tarifa cotizada creada en el artículo 65 de la presente ley y denominada Tasa Retributiva de Obras y Servicios de Autopistas (TROSAs). Los licitantes deberán cumplir estrictos parámetros de solvencia técnica, económica y financiera que garanticen la ejecución puntual de los trabajos y la excelencia de la calidad del servicio público durante la vigencia de los contratos.

ARTÍCULO 63°.- El poder de policía de prevención y control del tránsito para optimizar la seguridad vial en la RFA, queda asignado en forma exclusiva a la Gendarmería Nacional por tratarse de un establecimiento de utilidad pública nacional conforme al artículo 81 de la presente ley.

El contratista brindará el apoyo logístico integral con todo el equipamiento necesario para que la Gendarmería Nacional pueda dar cumplimiento adecuado a este cometido. El costo de dicho equipamiento será imputado como un gasto del proyecto. El Poder Ejecutivo Nacional establecerá en los pliegos de licitación un sistema de premios y castigos tendiente a la paulatina disminución de la siniestralidad vial en cada uno de los contratos.

## **CAPÍTULO II: FLUJO DE REPAGO DE LAS OBRAS CREACIÓN DE LA TASA RETRIBUTIVA DE OBRAS Y SERVICIOS DE AUTOPISTAS (TROSAs)**

ARTÍCULO 64°.- Los contratistas serán retribuidos mediante un flujo de

fondos generado por un sistema de peaje indirecto consistente en una Tasa Retributiva de Obras y Servicios de Autopistas, en adelante TROSA, que comenzará a percibirse únicamente a partir de la efectiva habilitación al tránsito de cada tramo y que ascenderá como máximo a 14,47 centavos de peso de poder adquisitivo al 31 de diciembre de 2015 con más la actualización del artículo 90 y el impuesto creado en el artículo 116 de la presente ley, por cada litro de combustible líquido o metro cúbico de GNC mencionados en el párrafo siguiente por cada 1.000 kilómetros, previamente terminados y habilitados al uso público. Por módulos de menor longitud, el tope de la TROSA se determinará en forma proporcional.

La TROSA se aplicará a la compraventa o adquisición por cualquier título en la República Argentina de nafta, gasoil, etanol, biodiesel, diésel oil y GNC. Para cualquier otra fuente de energía que se utilice para la propulsión de automotores, se aplicará la misma tasa por unidad de medida equivalente al valor energético de un litro de nafta.

El Poder Ejecutivo Nacional deberá adoptar las medidas técnicas y reglamentarias necesarias, para garantizar la normal percepción del tributo. Los sujetos obligados al pago de la TROSA serán los adquirentes por cualquier título de los combustibles o fuentes de energía mencionados en el párrafo anterior. La recaudación de la TROSA deberá ser depositada por los agentes de percepción en la cuenta de los contratistas titulares del Flujo de Fondos de la TROSA o en las entidades bancarias designadas por los mismos.

ARTÍCULO 65°.- La TROSA tendrá vigencia en todo el territorio de la República Argentina y regirá en los términos de la presente ley durante todo el tiempo de vigencia de los contratos mencionados en el artículo 59 y tendrá las siguientes características esenciales:

- a) La TROSA constituye una tasa por servicios públicos, retributiva de la inversión privada previamente realizada por los contratistas y como contraprestación de las nuevas obras y servicios viales generados por dicha inversión privada.
- b) La TROSA no podrá ser disminuida, suprimida o alterada, en ninguna de sus



modalidades, en perjuicio de los derechos adquiridos por los contratistas, el fideicomiso o sus beneficiarios.

c) Los contratistas serán los propietarios del flujo de fondos generado por la TROSA, en la proporción indicada en el inciso a) del artículo 70, el que integrará el patrimonio individual de cada uno de ellos por el plazo del contrato, a partir del preciso momento en que la respectiva obra vial sea habilitada al tránsito.

d) El Estado Nacional garantiza la estabilidad, intangibilidad e invariabilidad de la TROSA, determinada conforme a la presente ley, la que no constituye recurso presupuestario alguno, impositivo o de cualquier otra naturaleza y solamente tendrá el destino que se le fija en la presente ley.

e) El Estado Nacional garantiza la efectiva percepción de la TROSA por el contratista o su sucesor en base al Ingreso Mínimo Garantizado (IMG), conforme lo dispuesto en el artículo 78.

f) Los contratos de PPP y su aprobación por el Poder Ejecutivo Nacional, conjuntamente con la presente ley, constituyen un cuerpo legal único e indivisible, de índole contractual, que regirá las obligaciones recíprocas entre el Estado Nacional y los contratistas, el fideicomiso o sus beneficiarios, gozando los derechos adquiridos, nacidos o consolidados al amparo de dicho cuerpo legal, de carácter de prerrogativa jurídica individualizada e irrevocable, en cabeza de cada uno de ellos. El Estado Nacional garantizará la estabilidad de dicho cuerpo legal durante el plazo de vigencia de los respectivos contratos de PPP.

g) El derecho de propiedad de los contratistas, el fideicomiso o sus beneficiarios, sobre el flujo de fondos originado por la TROSA, no podrá ser revocado ni anulado ni tampoco ser revisado unilateralmente por el Estado Nacional, a fin de garantizar la estabilidad de los derechos adquiridos, nacidos o consolidados al amparo de esta Ley, evitando que queden a merced del arbitrio o diferente criterio, que al respecto pudiese existir durante la vigencia de los respectivos contratos.

h) La modificación unilateral por parte del Estado sólo podrá tener lugar en la hipótesis de expropiación por causa de utilidad pública, calificada como tal por

ley del Honorable Congreso de la Nación y previa e integralmente indemnizada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10 de la Ley No 21.499 y 17 de la Constitución Nacional.

ARTÍCULO 66°.- La TROSA será actualizada mensualmente por el Índice del Costo de la Construcción, Nivel General, en adelante ICC, que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Este mismo índice se aplicará a los bonos de infraestructura.

El ajuste del ICC será aplicado de pleno derecho y en forma automática por los agentes de percepción designados en el artículo 68, sin necesidad de forma alguna de aprobación o autorización administrativa previa o intervención alguna de la Autoridad de Aplicación, siendo la presente ley título habilitante y suficiente para la aplicación obligatoria del ajuste. El incumplimiento a esta obligación por parte de los agentes de percepción los hará solidariamente responsables del reajuste omitido en razón de que el ajuste por el ICC o por el índice que lo reemplace, no es un adicional a la TROSA sino que forma parte integrante e inescindible de la misma, por lo que la omisión de su cobro al usuario y posterior ingreso al fideicomiso es equivalente a la omisión de percibir e ingresar la TROSA en sí misma.

ARTÍCULO 67°.- La obligación de pagar y percibir la TROSA comenzará a regir en forma gradual, a medida que se habilite cada módulo de obra.

El Poder Ejecutivo Nacional deberá fijar en el llamado a licitación el valor tope de la TROSA correspondiente a cada módulo parcial y funcional, de modo que al concluir la red se respete la TROSA máxima fijada en el artículo 64, más ICC del 31 de diciembre de 2015, más el IVA del artículo 116 de la presente ley, por litro de combustible líquido o metro cúbico de GNC o fuente energética alternativa por cada mil kilómetros (1.000 km.) de autopista habilitada.

ARTÍCULO 68°.- Designanse agentes de percepción de la TROSA a las empresas refinadoras e importadoras de los combustibles que se mencionan en el artículo 64, las que percibirán la misma en el acto de transferir por cualquier título a terceros los productos referidos, debiendo depositar el importe de la TROSA más la actualización por el ICC dentro del plazo de treinta días corridos siguientes a su per-

cepción, en la cuenta designada a tal efecto por el titular del Flujo de Fondos de la TROSA. Estas obligaciones tendrán el carácter de cargas públicas no retribuíbles.

ARTÍCULO 69°.- El plazo de los contratos será fijado por el Poder Ejecutivo Nacional de modo de brindar al contratista o fiduciario la percepción del flujo de fondos de la TROSA por treinta (30) años.

ARTÍCULO 70°.- La TROSA será desdoblada en dos partes:

a) El ochenta y cinco por ciento (85 %) para la amortización de la inversión previamente realizada por el contratista para ejecutar las obras, que podrá ser cedido a terceros o transferido en propiedad fiduciaria.

b) El quince por ciento (15 %) para el mantenimiento de las obras, que no podrá ser cedido a terceros ni transferido en fideicomiso y cuyo pago al contratista estará condicionado al efectivo cumplimiento de sus obligaciones contractuales de mantenimiento y operaciones posteriores a la habilitación del tramo correspondiente.

Finalizados los contratos de PPP, la TROSA prevista en el inciso a), dejará de percibirse y el Poder Ejecutivo Nacional sólo podrá aplicar la prevista en el inciso b) para el mantenimiento de las obras. Las obras deberán ser nuevamente entregadas en PPP por el Poder Ejecutivo Nacional para su conservación, mantenimiento y explotación aisladas, divididas o integradas conjuntamente con otras obras de la RFA. La correspondiente licitación deberá efectuarse con la anticipación necesaria para que no exista interrupción entre ambos contratos.

ARTÍCULO 71°.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 97, tanto los contratistas como el fiduciario tendrán la facultad de auditar el cumplimiento de las obligaciones de los agentes de percepción, por sí o mediante la contratación de auditorías independientes.

ARTÍCULO 72°.- El Poder Ejecutivo Nacional, a solicitud del contratista, podrá revisar el valor de la TROSA en la medida en que resulte indispensable para restablecer el equilibrio de la ecuación económica del contrato PPP, cuando dicho

equilibrio hubiera sido afectado por circunstancias económicas totalmente ajenas a la responsabilidad del contratista.

ARTÍCULO 73°.- El Poder Ejecutivo Nacional queda autorizado a elevar la TROSA hasta un máximo del veinte por ciento (20%), para incorporar obras viales adicionales a la RFA no previstas en el ANEXO I y II, que pudieran resultar necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos perseguidos por el artículo 75, inciso 19) de la Constitución Nacional.

ARTÍCULO 74°.- Los agentes de percepción de la TROSA y del impuesto creado por el artículo 92 y todo aquello que haga a su recaudación y efectivo ingreso en tiempo y forma a los respectivos fideicomisos, se regirán por las disposiciones de la ley 11.683 (t.o. 1998 y sus modificaciones).

### **CAPÍTULO III: FINANCIACIÓN DE LOS CONTRATOS PPP GARANTÍAS DE INGRESO MÍNIMO Y DE ORGANISMOS MULTINA- CIONALES DE CRÉDITO**

ARTÍCULO 75°.- El financiamiento del costo total de cada módulo de la RFA hasta el momento de su habilitación al tránsito estará a exclusivo cargo de las empresas contratistas quienes utilizarán a tal efecto recursos propios u obtenidos mediante el crédito en cualquiera de las formas que autorice la legislación vigente. En todos los casos, sin avales financieros del Estado Nacional y sin perjuicio de las garantías previstas en los artículos 78 y 79 que sólo entrarán en vigencia a partir de la habilitación del módulo respectivo de la RFA.

ARTÍCULO 76°.- Los bancos y entidades financieras quedan autorizados a recibir depósitos a plazo fijo o a emitir otros títulos valores indexados por el costo de la construcción (Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) o Cámara Argentina de la Construcción) destinados al financiamiento de la RFA.

ARTÍCULO 77°.- Los bancos que estructuren financieramente el proyecto podrán designar una consultora de nivel internacional que controle y certifique la calidad del diseño y de la ejecución de los trabajos, así como también el cumplimiento de los pliegos de licitación, las normas de Vialidad Nacional y, subsidiariamente, de

la American Association of State Highway and Transportation Officials, del año 1994. Todo ello sin perjuicio de los controles y auditorías contratadas por la Autoridad de la Red Federal de Autopistas, conforme lo dispuesto por el artículo 97.

El Instituto del Cemento Portland Argentino certificará la calidad del hormigón que se utilice en las obras.

ARTÍCULO 78°.- El flujo de fondos generado por la TROSA asignada a cada contrato, será garantizado por el Estado Nacional, por todo el plazo de vigencia del contrato, por medio del IMG, cuyo importe se determinará multiplicando el monto de la TROSA aplicable a ese contrato tomando como base la proyección de crecimiento que el Poder Ejecutivo Nacional establezca en los pliegos de licitación. La garantía del IMG abarcará la TROSA más el reajuste por el ICC, conforme lo dispuesto por el artículo 66.

ARTÍCULO 79°.- Para facilitar el acceso de los contratistas al mercado de capitales y reducir el costo financiero, el Poder Ejecutivo Nacional gestionará ante los organismos multilaterales de crédito, BID y/o BIRF u otras entidades financieras, el otorgamiento de garantías de cobertura puntual del IMG y su evolución futura, en base a las hipótesis de crecimiento que adopte el Poder Ejecutivo Nacional en los pliegos de licitación.

A tal efecto, autorízase al Poder Ejecutivo Nacional a otorgar las contra garantías necesarias y a suscribir los instrumentos legales pertinentes para que dichas garantías se tornen operativas.

Los gastos y comisiones que demande la contratación de estas garantías serán considerados como un costo del contrato y abonados por el contratista hasta la transferencia del flujo de fondos al fiduciario y, a partir de ese momento, por el fiduciario con cargo al flujo de fondos de la TROSA.

ARTÍCULO 80°.- Las divisas provenientes del exterior y destinadas a la suscripción inicial de bonos de infraestructura podrán ingresar libremente a nuestro país sin necesidad de autorización previa, exceptuándolas de las limitaciones o restricciones aplicables al ingreso de fondos del exterior.

## CAPÍTULO IV: FIDEICOMISO FINANCIERO

ARTÍCULO 81°.- El contratista, como propietario del flujo de fondos generado por la TROSA, según el inciso c) del artículo 65, podrá constituir fideicomisos financieros transfiriendo en propiedad fiduciaria, total o parcialmente, el flujo de fondos generado con causa en la TROSA.

ARTÍCULO 82°.- El contratista, en su carácter de fiduciante, podrá designar como fiduciario a una entidad financiera o sociedad especialmente autorizada por la Comisión Nacional de Valores, para actuar como fiduciario financiero.

ARTÍCULO 83°.- Serán beneficiarios del fideicomiso los adquirentes de los bonos de infraestructura emitidos por el contratista-fiduciante o por el fiduciario financiero.

ARTÍCULO 84°.- Los tenedores de los bonos de infraestructura, como beneficiarios de los bienes fideicomitados, gozarán de los derechos emergentes de la titulación o securitización de la parte proporcional del flujo de fondos, así como de todos los demás derechos emergentes de esta ley.

Los beneficios serán -entre otros- la indexación según el ICC del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el Ingreso Mínimo Garantizado, la garantía de la institución multilateral de crédito y las desgravaciones de impuestos contenidas en el Capítulo V.

ARTÍCULO 85°.- Modifícase el artículo 1668 del Código Civil y Comercial de la Nación que queda redactado de la siguiente forma:

*“Artículo 1668.- Plazo. Condición. El fideicomiso no puede durar más de treinta (30) años desde la celebración del contrato, excepto que:*

*a) el beneficiario sea una persona incapaz o con capacidad restringida, caso en el que puede durar hasta el cese de la incapacidad o de la restricción a su capacidad, o su muerte.*

*b) se trate de un fideicomiso financiero, caso en el que podrá durar hasta un máximo cincuenta (50) años desde su celebración.*

*Si se pactara un plazo superior, se reduce al tiempo máximo previsto.*

*Cumplida la condición o pasados treinta (30) años desde el contrato sin haberse cumplido, cesa el fideicomiso y los bienes deben transmitirse por el fiduciario a quien se designa en el contrato. A falta de estipulación deben transmitirse al fiduciante o a sus herederos.”*

ARTÍCULO 86°.- El fiduciante y el fiduciario financiero deberán cumplir con las obligaciones impuestas por el Código Civil y Comercial de la Nación.

No responden con su propio patrimonio por eventuales insuficiencias de los activos fideicomitidos para el servicio de los bonos.

ARTÍCULO 87°.- El flujo de fondos cedido en propiedad fiduciaria al fideicomiso estará destinado a pagar los bonos de infraestructura o los títulos de deuda (artículo 1693 del Código Civil y Comercial de la Nación) por el importe resultante del Ingreso Mínimo Garantizado.

El excedente de recaudación que se registre estará destinado a constituir una reserva del fideicomiso. Por el excedente que eventualmente se produzca entre la recaudación efectiva y el IMG, incluidas las reservas acumuladas, se emitirán Certificados de Participación que serán distribuidos entre el contratista y el Estado por partes iguales.

Los tenedores de certificados de participación no podrán percibir ingreso alguno hasta que los títulos de deuda y bonos de infraestructura estén totalmente cancelados.

ARTÍCULO 88°.- La RFA y las tierras afectadas a su trazado, como bienes del dominio público nacional constitutivos de un establecimiento de utilidad nacional de jurisdicción exclusiva, estarán exentos de todo tributo nacional, provincial o municipal.

Dicha exención alcanza a las actividades principales constituidas por el transporte, las comunicaciones y la forestación de los espacios del dominio público. Tampoco los bienes afectados a la construcción y conservación de la RFA estarán alcanzados por ningún tributo o gravamen de base patrimonial nacional, provincial o municipal, creado o a crearse.

Las actividades complementarias de carácter comercial que se desarrollen en las áreas de servicio quedan sujetas a la legislación tributaria ordinaria.

ARTÍCULO 89°.- Las obras de proyecto, financiación, construcción, operación y mantenimiento de la RFA estarán exentas del impuesto al valor agregado. Esta desgravación se extiende a las obras viales, tanto principales como accesorias, tales como la iluminación, demarcación horizontal, vertical, cartelería inteligente y su equipamiento, servicios de ruta y de emergencia.

No están alcanzadas por estas desgravaciones las construcciones comerciales de las áreas de servicio ni los servicios comerciales que en ellas se brinden.

Esta desgravación alcanza:

- 1) A todos los insumos incorporados físicamente a las obras.
- 2) A las maquinarias, equipos y vehículos de cualquier tipo utilizados para la construcción, operación y mantenimiento de la RFA.
- 3) A los bienes y servicios de cualquier índole que fueren necesarios para el objeto del proyecto, especialmente los servicios de consultoría de proyecto, dirección e inspección de las obras en cuestiones relativas a ingeniería, agrimensura, forestación, asesoramiento jurídico y financiero y, en general, todo tipo de bienes y servicios incorporados o utilizados en el proyecto, financiación, ejecución, operación y mantenimiento de la RFA desde el inicio hasta la conclusión de la concesión. También estarán desgravados los servicios de administración del fideicomiso. Ambas desgravaciones se extienden a los contratistas, subcontratistas, entidades financieras, fiduciarios, proveedores de bienes y servicios, así como también a los consultores, auditores y profesionales intervinientes.

ARTÍCULO 90°.- Las letras, bonos, obligaciones u otros títulos valores aplicados a la construcción de la red que emitan los contratistas durante el período de construcción de la RFA, así como también los bonos de infraestructura estarán asimilados en su tratamiento tributario a las letras, bonos, obligaciones u otros títulos valores emitidos por el Gobierno Nacional y por ende, tanto el capital como sus



intereses, estarán exentos del pago de todo tributo nacional.

En consecuencia, los intereses no estarán gravados con el impuesto al valor agregado ni con el impuesto a las ganancias y su tenencia en el patrimonio estará exenta del pago del impuesto sobre los bienes personales.

Los intereses de los préstamos obtenidos por los concesionarios en entidades financieras y aplicadas a la ejecución o explotación de las obras estarán también exceptuados del IVA.

ARTÍCULO 91°.- Una vez terminada la obra por el contratista y habilitada la misma por la Autoridad de Aplicación el contratista podrá emitir bonos de infraestructura que gozarán de una desgravación del impuesto a las ganancias en beneficio de los ahorristas suscriptores iniciales de tales bonos, por la totalidad del monto integrado en el ejercicio.

Para tener derecho a esta franquicia los ahorristas deberán mantener dicha inversión en su patrimonio por un lapso no inferior a dos (2) años; caso contrario deberán reintegrar a su balance impositivo los importes respectivos en el año en que tal hecho ocurra.

El Poder Ejecutivo Nacional podrá reducir esta desgravación impositiva para futuras emisiones, cuando los bonos ya emitidos coticen por encima de la par y siempre que no resulte necesario mantener la totalidad de este beneficio para asegurar la fluida colocación de los bonos de infraestructura en el Mercado de Valores.

ARTÍCULO 92°.- La TROSA estará gravada con un impuesto al valor agregado del veintiún por ciento (21%) que será derivado a un fideicomiso destinado a inversiones ferroviarias, conforme a lo dispuesto en el artículo 123 de la presente ley.

ARTÍCULO 93°.- La Nación Argentina garantizará la estabilidad fiscal de las concesiones de la RFA y de todos los actos jurídicos vinculados a la misma, por el plazo total de su vigencia.

## **CAPÍTULO VI: ELITOS EN LA RFA**

ARTÍCULO 94°.- Será reprimido con reclusión o prisión de tres a quince años el que: 1. Practicase algún acto de depredación o violencia contra un vehículo o sus ocupantes, mientras se encuentre transitando por la RFA.

2. El que dolosamente causare incendio en las inmediaciones de la RFA con peligro común para el tránsito de la misma.

3. El que destruyera alambrados, tranqueras o guardaganados colocados con el objeto de impedir el ingreso de animales domésticos o salvajes a la RFA.

4. El que sustrajere, dañare o modificare cualquiera de los elementos colocados para controlar y dar seguridad al tránsito en la RFA.

5. Los que colocaren objetos en la RFA con el propósito de detener o entorpecer el normal avance de los vehículos.

La pena se incrementará de cinco a veinte años de reclusión o prisión si como consecuencia de alguna de las acciones descriptas resultare lesionada alguna persona. Si el accidente causare la muerte, la pena será de diez a veinticinco años de reclusión o prisión.

ARTÍCULO 95°.- Tendrán competencia para entender en los delitos tipificados en el artículo anterior los Jueces Federales con jurisdicción en el lugar de los hechos. Los procesados por los delitos descriptos en el artículo anterior no podrán ser beneficiados con la exención de prisión o la excarcelación prevista en los artículos 316 y 317 del Código Procesal Penal.

## **CAPÍTULO VII: UTILIDAD PÚBLICA**

ARTÍCULO 96.- Declárase de utilidad pública, y sujetos a expropiación, los inmuebles necesarios para la ejecución de la RFA incluidos los trazados, distribuidores y áreas de servicio.

La individualización de los inmuebles afectados será efectuada por la Autoridad de

la Red Federal de Autopistas (ARFA) en base a la presente ley y al procedimiento establecido en la ley N° 21.499.

Además, establécese una restricción de no edificar nuevas construcciones permanentes en la franja de terreno ubicada a ambos lados de la RFA y hasta 150 metros de distancia medidos desde el eje de la autopista. Esta restricción de dominio será inscrita en los registros de la propiedad y municipales de la jurisdicción respectiva.

Será título suficiente para la inscripción de la restricción del dominio en dichos registros la presente ley y el plano de individualización de los inmuebles aprobado por la Autoridad de Aplicación establecida en el artículo 98. Esta tramitación administrativa, así como el costo y el pago de las expropiaciones, estarán a cargo de los contratistas.

## **CAPÍTULO VIII: AUTORIDAD DE LA RED FEDERAL DE AUTOPISTAS (ARFA)**

ARTÍCULO 97.- El Poder Ejecutivo Nacional creará un ente denominado Autoridad de la Red Federal de Autopistas (ARFA) que actuará como Autoridad de Aplicación con dependencia directa del Presidente de la Nación y tendrá facultades suficientes para el logro de su meta, en especial:

- a) Aprobar los Pliegos de Condiciones y conducir la totalidad de los procedimientos licitatorios para la contratación de la RFA, incluida la preadjudicación de los contratos.
- b) Realizar los estudios técnicos, económicos y financieros que resulten necesarios para la construcción de la RFA.
- c) Evacuar las consultas de los adquirentes de pliego.
- d) Exigir el cumplimiento de los contratos de PPP, durante todo el plazo de su vigencia y actuar como contraparte de los contratistas de la RFA.
- e) Inspeccionar las obras terminadas verificando que se correspondan estrictamente con lo que estipulan los términos de referencia, para que los usuarios obtengan un adecuado nivel de prestación del servicio público universal.

f) Dictar las normas y reglamentos que requieran la correcta ejecución de los contratos de la RFA.

g) Habilitar las obras al uso público y comunicar a los agentes de percepción el momento a partir del cual deberán cobrar la TROSA, así como también el nombre del propietario y titular del flujo de fondos.

h) Inspeccionar el adecuado cumplimiento del mantenimiento de las obras por parte de los contratistas e impartir instrucciones al fiduciario para la liberación y pago de los fondos de mantenimiento del artículo 94, punto b) de la presente ley.

i) Aplicar las sanciones y medidas correctivas previstas en los pliegos para los casos de incumplimiento en la construcción, el mantenimiento y operación de la RFA.

j) Individualizar los inmuebles sujetos a expropiación para la apertura de la traza, su ensanche y las áreas de servicio, conforme al artículo 120 de esta ley y a los procedimientos establecidos en la ley N° 21.499.

k) Realizar todos los actos necesarios para el logro del objetivo, incluyendo la confección de los instrumentos que deben ser aprobados por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional a saber:

1. Determinación de las prioridades que prevé el 82 in fine.

2. Aprobar los términos de referencia y el pliego de licitación tipo para el otorgamiento de los contratos PPP.

3. Otorgamiento definitivo de los contratos PPP.

ARTÍCULO 98°.- La Autoridad de la Red Federal de Autopistas atenderá los gastos que irroguen las funciones que se le atribuyen en la presente Ley, con una tasa de control, a cargo de los contratistas de la RFA, del cinco por mil (5 ‰) de los ingresos brutos derivados de tales contratos.

Hasta tanto los ingresos generados por dicha tasa de control resulten suficientes,

los gastos que irroguen las actividades de la Autoridad de Aplicación serán a cargo del Estado Nacional. A tal efecto, apruébese una partida anual de PESOS CIENTO CINCUENTA MILLONES (\$ 150.000.000.-) con imputación a la partida “Rentas Generales” del Presupuesto General de la Nación para el ejercicio inmediatamente posterior al de la sanción de la presente ley.

Con relación a las obras objeto de la presente, queda sin efecto la contribución prevista por el artículo 8°, inciso 2) de la ley N° 17.520.

## **CAPITULO IX: RED FERROVIARIA NACIONAL: ELABORACIÓN DE UN PLAN MAESTRO**

ARTÍCULO 99°.- El ciento por ciento (100 %) del impuesto creado según el artículo 116 percibido junto con la TROSA durante todo el período de explotación de las concesiones de la RFA será derivado a un fideicomiso con destino a inversiones ferroviarias a ser ejecutadas tanto por el Estado Nacional como por concesionarios privados.

Dentro del plazo de dos años de la promulgación de la presente ley, el Poder Ejecutivo Nacional realizará un Plan Maestro (Master Plan) Ferroviario tendiente a definir los corredores prioritarios teniendo en cuenta las cargas y/o pasajeros a transportar, los puntos del territorio a vincular y el modelo de gestión adoptado para la explotación.

Asimismo, dentro del mismo lapso de dos (2) años el Poder Ejecutivo Nacional deberá realizar los anteproyectos licitatorios de los corredores definidos como de primera prioridad en el Plan Maestro Ferroviario a ser costeados con los fondos asignados a tal fin por la presente ley complementados, con las partidas presupuestarias que anualmente fije el Congreso de la Nación.

## **TÍTULO VI: MODERNIZACIÓN, EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA DEL ESTADO**

ARTÍCULO 100°.- Créase la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), bajo la jurisdicción del Honorable Congreso de la Nación, cuya función será seleccionar, reclutar y asignar las jerarquías de grado a los funcionarios y empleados

públicos del Estado Nacional aplicando criterios de rigurosa idoneidad y mérito.

A partir de la promulgación de esta ley, sólo se podrá nombrar nuevos funcionarios y empleados públicos de carrera en los tres poderes del Estado en el grado más bajo del respectivo escalafón, con la sola excepción prevista en el artículo 145 para el caso de los funcionarios que ya se desempeñan como tales al tiempo de la promulgación de esta ley.

ARTÍCULO 101°.- La CNSC estará conducida por un Directorio compuesto por doce (12) Directores y se dividirá en salas con especialización en los temas de los distintos ministerios y dependencias del Poder Ejecutivo Nacional.

Los Directores serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional, con acuerdo del Senado a propuesta, en terna del Consejo de la Magistratura.

Serán personas de reconocido prestigio y de gran autoridad moral por su anterior brillante desempeño en la administración pública, en la academia, o en funciones ejecutivas de administración de personal de carácter tanto público como privadas. Durarán doce (12) años en sus funciones. No habrá límites de edad, pero los Directores deberán presentar al tiempo de su nombramiento, y cada dos (2) años, un certificado médico suscrito por tres facultativos independientes de prestigio que confirmen su aptitud física y mental para el desempeño en estos cargos estratégicos para el bien de la República.

ARTÍCULO 102°.- El desempeño de los funcionarios y empleados de la carrera administrativa del Sistema Nacional del Servicio Civil del Estado gozará de la estabilidad establecida en la Constitución Nacional y en ningún caso podrán ser cesanteados o exonerados o transferidos por tener opiniones contrarias a la de su Ministro o el Presidente.

En caso de falta grave, podrán ser cesanteados o exonerados, previo sumario administrativo donde se pruebe acabadamente esa falta.

La función pública es de dedicación exclusiva y es incompatible con segundos o terceros empleos, incluso la docencia.

Habrá dos escalafones en la administraci3n pública nacional: el profesional y el no profesional. Una vez iniciada la carrera en un escalaf3n no será posible transferirse al otro, excepto en caso de aprobarse los exámenes competitivos correspondientes.

ARTÍCULO 103 .- En el mes de febrero de cada año, la CNSC solicitará a cada Ministro del Poder Ejecutivo Nacional una estimaci3n de las necesidades de personal profesional y no profesional del ministerio respectivo, incluidos los entes autárquicos, los organismos descentralizados y empresas del Estado. En los sucesivos meses del año, la CNSC invitará públicamente a los j3venes de ambos sexos argentinos nativos con dos (2) años de ejercicio de la ciudadanía por lo menos, con vocaci3n por la funci3n pública y el bien común, a presentar exámenes de ingreso profesionales y no profesionales en el ministerio, entes autárquicos, organismos descentralizados o empresas del estado de su preferencia.

Los exámenes serán impersonales, objetivos y asegurarán la igualdad de tratamiento de todos los postulantes, sin discriminaci3n por sexo, raza, religi3n, u origen geográfico. En ellos solamente valdrán los conocimientos, la aptitud para resolver problemas prácticos por parte del aspirante y la ausencia de tachas morales o antecedentes penales por parte del mismo.

La CNSC otorgará un certificado de idoneidad para el ingreso a la carrera administrativa del Estado a los aspirantes que aprueben los exámenes competitivos y hasta la cantidad de personal requerido en las distintas especialidades y categorías por cada Ministerio o área, pero los nombramientos serán de competencia del Poder Ejecutivo Nacional. Si hubiera un excedente de aspirantes que aprueben los exámenes en relaci3n a las necesidades de la administraci3n nacional, esos excedentes se incorporarán a la administraci3n en los años sucesivos hasta el tercero. Después de tres años los exámenes caducarán.

ARTÍCULO 104 .- El escalaf3n para profesionales estará compuesto de nueve (9) grados, de menor a mayor, a saber: oficial de tercera, oficial de segunda y oficial de primera. Luego secretario de segunda y secretario de primera. Finalmente subdirector, director general, director nacional e inspector, que será el grado de mayor jerarquía. La jerarquía de los funcionarios estará dada por el grado, o por el cargo. La jerarquía de grado la otorga la CNSC y la de cargo, por el Presidente o el Jefe de Gabinete.

Los cargos de director general o director nacional de cada ministerio sólo podrán ser cubiertos por funcionarios que posean los grados de director o inspector.

Las jerarquías de cargo asignadas por el Presidente o Jefe de Gabinete deberán respetar las jerarquías de grado de la carrera administrativa del Servicio Civil.

El Ministro del ramo o el directorio de cada una de las entidades autárquicas o descentralizadas en su caso, elegirán un funcionario de carrera que ya posea el grado de inspector por lo menos con dos años de antigüedad y lo investirán con el cargo de subsecretario administrativo del ministerio o jefe administrativo en las entidades autárquicas o descentralizadas con mando sobre todo el personal del mismo en los aspectos administrativos y de organización e idoneidad a que se refiere esta Ley.

El tiempo mínimo de desempeño en cada grado será de tres (3) años. La experiencia temporal del desempeño en los distintos grados y en la carrera administrativa, se considera un componente esencial de la idoneidad para los cargos respectivos. Todo salteamiento de grados en la carrera administrativa, o siquiera el intento hacerlo, o de evitar tiempos mínimos de permanencia en ellos por parte de un funcionario se considerará un atentado contra el principio de la idoneidad, y tanto el funcionario que se beneficie con ello, y los que lo promuevan o consientan, quedarán todos incurso en el delito de incumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos y/o asociación ilícita.

Corresponderá a la CNSC labrar los correspondientes sumarios para el juzgamiento del caso en juicio oral y público por la justicia penal federal. Si los involucrados en el delito fueran Ministros o funcionarios políticos la CNSC hará además la denuncia en la Cámara de Diputados de la Nación para la promoción del correspondiente juicio político.

ARTÍCULO 105.- La CNSC llevará los legajos de los funcionarios y empleados públicos y podrá dictar normas generales de cumplimiento obligatorio sobre el escalafonamiento, grados, evaluación del desempeño, recursos y procedimientos ante sí misma. Estas normas serán válidas y de cumplimiento obligatorio tanto para el cuerpo profesional, como para los no profesionales.



Entenderá como tribunal colegiado dividido en salas en todos los casos de denuncia por violación de las normas y principios que rigen el Servicio Civil y especialmente en los recursos sobre las evaluaciones, sanciones, cesantías y exoneraciones de todos los funcionarios y empleados incluidos en este sistema.

Actuará con carácter de tribunal especializado de última y única instancia, salvo el artículo 14 de la ley 48. En el dictado de su propia normativa y en la consideración de los recursos, la CNSC tendrá en cuenta ocho (8) principios de comportamiento y conducta a seguir por los funcionarios públicos y empleados incluidos en el Sistema Nacional del Servicio Civil, a saber: imparcialidad, integridad, honestidad, objetividad, practicidad, patriotismo, contracción al trabajo y presentismo.

ARTÍCULO 106°.- El principio de imparcialidad significa que el funcionario o empleado deberá actuar solamente sobre los méritos del caso y deberá servir con igual dedicación, buena fe y patriotismo al Presidente y sus ministros, cualquiera sea el partido político que gobierne, aunque sea de diferente persuasión o convicción política que la del funcionario o empleado. Incluso deberá esmerarse especialmente por comprender y ejecutar correctamente los puntos de vista del Presidente y sus ministros, precisamente cuando no coincidan con sus opiniones personales. El funcionario hará de este punto una cuestión de honor.

Sin embargo, por un deber de lealtad y como una contribución al país y al buen gobierno, tendrá la obligación de hacer saber esas opiniones a sus superiores, cuando se trate de temas gravitantes.

Para asegurar su imparcialidad, el funcionario o empleado siempre deberá descargar sus responsabilidades de manera justa equitativa y reflejando el objetivo del servicio civil de favorecer la igualdad y la diversidad. Deberá actuar de manera tal de merecer y retener la confianza de su Ministro, y de asegurar que será capaz de establecer la misma relación con aquellos ministros que tenga que servir bajo un futuro gobierno de distinto signo político.

Para asegurar esa imparcialidad y no dañar la posibilidad de servir igualmente bien a gobiernos de diferentes partidos políticos en sucesivos períodos, los funcionarios

o empleados no podrán estar afiliados a ningún partido político y tendrán prohibida la actividad partidaria, bajo pena de cesantía.

En ningún caso, el funcionario o empleado deberá actuar de manera que injustificadamente favorezca o discrimine contra individuos o intereses particulares. Deberá abstenerse de actuar en interés de un partido o usar los recursos del Estado para propósitos de política partidaria. En particular, evitará que sus puntos de vista políticos determinen sus asesoramientos, o sus acciones.

ARTÍCULO 107°.- El principio de integridad significa que los funcionarios o empleados pondrán las obligaciones del servicio público por encima de sus propios intereses personales.

En particular, los funcionarios o empleados deberán cumplir responsablemente sus deberes y obligaciones. Deberán actuar profesionalmente y de manera tal que merezcan y retengan la confianza de todos aquellos con los que tratan. Cuidarán que los dineros públicos y los recursos a su cargo sean usados con propiedad y eficiencia. Tratarán al público y sus asuntos con justicia, eficiencia, rapidez, efectividad y sensibilidad, poniendo siempre lo mejor de su talento. Deberán manejar la información a su disposición de la manera más abierta posible dentro de las prescripciones legales. Deberán cumplir con la ley y facilitar la administración de la justicia.

Los funcionarios o empleados no harán uso de la información disponible durante el ejercicio de sus funciones oficiales para promover sus propios intereses, o negocios personales, o los de otras personas.

No deberán aceptar presentes, hospitalidad u otros beneficios de cualquiera que razonablemente puedan ser considerados como comprometedores de su criterio o integridad.

Tampoco darán a conocer información oficial sin autorización. Este deber continuará vigente aunque el funcionario o empleado termine sus funciones en el servicio civil.

ARTÍCULO 108°.- El principio de honestidad significa que los funcionarios y empleados deben ser veraces y francos y, llegado el caso, tienen el derecho de hacer

conocer su punto de vista a sus superiores sobre las medidas u órdenes que les toque implementar, cuando estuviere en juego el interés nacional.

Deben establecer en verdad los hechos y problemas, y corregir los errores tan pronto como sea posible.

Deberán usar los recursos solamente para los propósitos públicos para los cuales están autorizados. Nunca deben engañar o inducir a error a sabiendas a los Ministros y otras autoridades. Tampoco deben dejarse presionar por otros, o por la perspectiva de una ganancia personal.

Además, deberá declarar bajo juramento su situación patrimonial al momento de su ingreso al Servicio Civil de la Nación y anualmente las modificaciones patrimoniales ulteriores.

ARTÍCULO 109°.- El principio de la objetividad obliga a los funcionarios y empleados a brindar su asesoramiento y tomar sus decisiones sobre la base de un análisis riguroso de la evidencia y además, presentar con precisión las opciones y los hechos. También los obliga a tomar las decisiones sobre la base de los méritos del caso y a tener cuenta debida de las opiniones de los expertos y del asesoramiento profesional.

ARTÍCULO 110°.- El principio de la practicidad obliga a los funcionarios a resolver los problemas del público de manera realista y económica, evitando la generación inútil de papeles, demoras innecesarias y trámites interminables.

Los funcionarios evitarán la constante remisión de los expedientes a otros sectores para librarse de ellos, demorar las decisiones, o simplemente no resolverlos. Si un problema no tiene solución dentro de su jurisdicción, debe comunicárselo prontamente al interesado y encaminarlo a la jurisdicción competente.

ARTÍCULO 111°.- El principio del patriotismo obliga a los funcionarios a tener en cuenta y defender el interés nacional en todas sus decisiones. El buen funcionario debe sentir la patria en sus venas y emocionarse con sus símbolos, su bandera, su himno, su historia, sus regiones, su unidad y su integridad territorial. Esto significa tratar el caso de manera tal que quede un máximo de beneficio para la

comunidad nacional, esto es para los residentes permanentes en el territorio nacional, especialmente en todo lo que sea explotación de recursos naturales.

Si los oferentes en una licitación, por ejemplo, ofrecen similares condiciones de precio y calidad pero uno utiliza más materias primas nacionales o más personal argentino en su empresa, o es residente en el país, debe preferirse a éste último. En particular los funcionarios deben evitar contratos que establezcan la jurisdicción extranjera en violación a los principios que surgen de la Constitución Nacional, y evitar también en lo posible el endeudamiento externo, salvo para una causa clara de interés del país.

La defensa del interés nacional debe tener en cuenta los objetivos del desarrollo de largo plazo del pueblo argentino, tener bases prácticas y ser eminentemente racional. Se debe favorecer la paz, la cooperación y el comercio con todas las naciones, y particularmente con las vecinas. No se debe confundir la sana defensa de los intereses nacionales con la xenofobia.

ARTÍCULO 112°.- El principio de contracción al trabajo se refiere a la cantidad y calidad de trabajo brindado por el funcionario al Estado, medido por la cantidad de expedientes resueltos correctamente, decisiones administrativas tomadas, análisis realizados, dictámenes, etc., todo ello medido de manera diferente según la naturaleza del trabajo y la profesión del funcionario o empleado.

ARTÍCULO 113°.- El principio de presentismo se refiere a la obligación del funcionario y empleado de estar en su puesto de trabajo en los horarios establecidos permanentemente, y hacer un uso prudente y no abusivo de las licencias a que tenga derecho.

ARTÍCULO 114°.- Los distintos ministerios y dependencias del Poder Ejecutivo Nacional y demás poderes del Estado podrán establecer principios adicionales a los ocho (8) anteriores para el comportamiento de sus funcionarios o empleados según las necesidades, la naturaleza y las funciones de cada uno, y la CNSC los deberá tener en cuenta en la resolución de los recursos planteados ante ella.

ARTÍCULO 115°.- A los efectos de descargar sus funciones, la CNSC tendrá amplias facultades de contratar por tiempo determinado profesionales de reconocido prestigio en administración y evaluación de personal, abogados, ingenieros, médi-

cos, economistas, arquitectos y otras profesiones, preferentemente entre sectores académicos, a los efectos de la organización y diseño de los sistemas de examen y entrevistas con los candidatos.

Los sistemas de exámenes y entrevistas durarán por lo menos un (1) mes. La CNSC podrá también recurrir al asesoramiento de expertos extranjeros provenientes de países que cuenten con sistemas modelo de burocracia estatal eficiente.

El presupuesto de la CNSC será igual al uno por ciento (1%) de la recaudación tributaria total del gobierno nacional. A medida que se vaya completando el sistema del servicio civil deberán disminuir las partidas presupuestarias relativas a la administración de personal de los ministerios y dependencias del gobierno Nacional.

ARTÍCULO 116°.- Los sueldos y la estructura salarial del personal encuadrado en el servicio civil serán iguales a los de la justicia federal. Un inspector ganará el mismo sueldo que un camarista y un director nacional el mismo que un juez federal. Solamente los empleados y funcionarios nombrados que formen parte del Servicio Civil, y que por lo tanto cumplan el requisito de la idoneidad requerido por el artículo 16 de esta Constitución Nacional están amparados por la garantía constitucional de la estabilidad del empleo público.

Los funcionarios y empleados del Estado Nacional que se encuentren prestando servicios al tiempo de la promulgación de esta ley y que, por lo tanto, no participen del Sistema Nacional del Servicio Civil establecido por esta ley estarán amparados por el régimen de estabilidad laboral del sector privado.

Sin embargo, solo podrán ser cesanteados previa investigación administrativa que determine su falta de idoneidad o culpabilidad. El monto de las indemnizaciones, si correspondieren, será el que se asigna al sector privado, sin perjuicio de sus responsabilidades y deberes como funcionarios públicos.

ARTÍCULO 117°.- Los funcionarios y empleados del Estado Nacional que se encuentren prestando servicios al tiempo de la promulgación de esta ley, podrán presentarse al sistema de exámenes y entrevistas a los efectos de pertenecer al Sistema Nacional del Servicio Civil. Si están afiliados a un partido político deberán

presentar previamente la renuncia por escrito al mismo, la que deberá ser aceptada expresamente también por escrito, y además el afiliado deberá ser borrado de las listas oficiales del partido registradas ante la justicia electoral.

En los casos de funcionarios y empleados que se encuentren prestando servicios al tiempo de la promulgación de esta ley, al evaluar los candidatos, la CNSC tendrá también subsidiariamente en cuenta los méritos, la cantidad y calidad de trabajos realizados por el funcionario o empleado con motivo de su anterior desempeño en la función pública y las evaluaciones anuales obtenidas hasta el momento.

Según los méritos y los años de servicio, la CNSC fijará el nuevo grado del funcionario o empleado, el que no podrá ser mayor que el equivalente al obtenido bajo el régimen anterior.

ARTÍCULO 118°.- El régimen de promociones para funcionarios del Sistema Nacional de Servicio Civil se funda en el mérito y la competitividad de manera tal de asegurar que los funcionarios más probos y eficientes alcancen las más altas jerarquías en el sistema.

Cuando un funcionario de menor antigüedad en el Servicio Civil es ascendido y puesto como jefe de otro de mayor antigüedad, este último deberá retirarse del Servicio, o ser transferido por convenio a otro ministerio o dependencia, sin perjuicio de los recursos a que hubiere lugar ante la CNSC que actuará expeditivamente como tribunal de única instancia inspirándose en los ocho (8) principios antes expuestos.

El veredicto de la CNSC se tendrá como definitivo e inapelable, salvo el artículo 14 de la ley 48.

ARTÍCULO 119°.- El régimen jubilaciones y pensiones de los funcionarios y empleados incluidos en el Servicio Civil será igual al del Poder Judicial. Los funcionarios del Servicio Civil de nivel profesional, podrán optar por la jubilación anticipada antes de cumplir treinta (30) años de servicio efectivo como miembros del servicio y antes de los cincuenta y cinco (55) años de edad. En este caso, el monto de la jubilación disminuirá en un dos (2%) por cada año anticipado.

Los funcionarios y empleados retirados o jubilados del Servicio Civil o de cualquier otro sistema de retiros del Estado Nacional podrán dedicarse libremente a la actividad política partidaria, afiliarse a los distintos partidos y ejercer sus derechos ciudadanos de crítica y oposición sin limitación alguna, sin que ello pueda implicarles molestia o menoscabo alguno en sus derechos de retiro, jubilación o pensión.

Esta ley estimula que todos los ex funcionarios o empleados, incluidos los de las fuerzas armadas y de seguridad, que durante los años de servicio activo tenían vedada la actividad política partidaria, puedan, a partir de su retiro, aportar su valiosa experiencia para el mejoramiento del propio Estado y del bien común, y por lo tanto la misma alienta esta participación como Política de Estado.

ARTÍCULO 120°.- La CNSC llevará de manera computarizada y actualizada el legajo central de todos los agentes incorporados al Sistema Nacional de Servicio Civil en el que constarán todos los antecedentes de su actuación, sin exclusión alguna, y del cual el interesado podrá solicitar vista.

Anualmente los funcionarios y empleados serán evaluados por sus jefes en la administración pública con las calificaciones alternativas de Sobresaliente, Excelente, Bueno, Satisface Apenas o No Satisface. Solamente el quince por ciento (15%) de los funcionarios podrá obtener la calificación de sobresaliente, quince por ciento (15%) la de excelente, cuarenta por ciento (40%) la de bueno, veinte por ciento (20%) la de satisface apenas y diez (10%) no satisface. Los funcionarios y empleados que durante tres (3) años consecutivos obtengan No Satisface serán apartados del Servicio Civil.

Los funcionarios y empleados podrán apelar su calificación ante la CNSC, la que resolverá sumariamente y en única instancia. La CNSC podrá resolver el pase del funcionario o empleado a otro ministerio o dependencia.

Los funcionarios podrán pedir el pase a otro servicio dentro del ministerio o a otro ministerio o dependencia. Las calificaciones no podrán ser efectuadas más de tres (3) veces en la carrera de un funcionario por el mismo jefe.

Los servicios certificados por las distintas dependencias serán acumulados de modo la CNSC pueda expedir la certificación final para iniciar los trámites jubilatorios del agente.

ARTÍCULO 121°.- El Poder Ejecutivo Nacional fomentará el pase gradual del personal del Estado existente en la actualidad al Sistema Nacional del Servicio Civil, siempre sobre la premisa de que dicho personal apruebe previamente los exámenes que organizará la CNSC y acepte su nuevo grado.

Del mismo modo, el Poder Ejecutivo Nacional invitará a los Gobernadores de las provincias a instalar sistemas de mérito y Servicio Civil en el ámbito de sus jurisdicciones.

El Congreso de la Nación podrá condicionar el cobro de la coparticipación federal de impuestos al cumplimiento de este requisito.

ARTÍCULO 122.- El Poder Ejecutivo Nacional no podrá legislar o dictar decretos de necesidad y urgencia sobre el sistema de empleo público por considerarse que la materia afecta vitalmente al régimen electoral y republicano de alternancia democrática.

ARTÍCULO 123.- Queda autorizada la CNSC para promulgar y publicar con carácter obligatorio un consolidado de todas las normas que rigen el empleo público.

## **TÍTULO VIII: TERMINACIÓN LEBACS Y LOS ADELANTOS TRANSITORIOS**

ARTÍCULO 124°.- Derógase el inciso i) del artículo 18 de la Ley N° 24.144.

ARTÍCULO 125°.- Autorízase al Poder Ejecutivo a rescatar las Lebac existentes en el mercado monetario nacional por medio de la emisión de títulos públicos indexados y de jurisdicción nacional por un importe de 700 mil millones de pesos que serán en lo sucesivo utilizados por el Banco Central para realizar operaciones de regulación monetaria de mercado abierto.

ARTÍCULO 126.- Derógase el artículo 20 de la ley 24.144. Toda vez que el Poder Ejecutivo nacional por graves circunstancias imprevistas necesitare de adelantos transitorios del Banco Central de la República Argentina de-



berá obtener una autorización especial por ley del Congreso de la Nación y convenir con las provincias la coparticipación del consiguiente impuesto inflacionario. El acervo de adelantos transitorios existentes serán rescatados mediante la emisión de títulos públicos indexados y de jurisdicción nacional que serán en lo sucesivo utilizados por el Banco Central para realizar operaciones de regulación monetaria de mercado abierto

ARTÍCULO 127.- De forma.

# FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Este proyecto de ley contempla un plan de estabilización y desarrollo económico para nuestro país consistente con el objetivo de pobreza cero adoptado por el actual gobierno y consta de 8 títulos.

Para lograr esos objetivos en el Título I se establece un tipo de cambio competitivo en términos reales para el largo plazo, lo cual supone indexar esta variable crucial para dar certezas a los que inviertan en el país sea para exportar, para repatriar capitales o para crear empleos. En nuestro país es tradicional que el tipo de cambio nominal caiga ante la inflación interna y con ello se ahoguen las perspectivas de crecimiento a largo plazo. Para evitar que ello suceda están los artículos 1, 2, 3 y 8 de este proyecto de ley. También en este título se desdoblan las funciones de la moneda conservándose el peso para las transacciones corrientes pero estableciendo la UCE, la unidad de cuenta estable para las obligaciones a plazo y para ahorrar. De esta manera se da certeza y estabilidad a las relaciones contractuales de mediano y largo plazo y se evita el grave perjuicio que la tradicional fuga de capitales causa a nuestras posibilidades de desarrollo económico. Para que el capital fugado vuelva es necesario asegurarle que no quedará encerrado en pesos. Y para que no salga es necesario que no lo tiente el dólar barato. Por ello la necesaria indexación de la divisa con el índice del costo de la vida. Una vez indexado el tipo de cambio debe permitirse a los operadores de la economía la posibilidad de pactar libremente la indexación en los contratos. A ello tienden los remanentes 15 artículos del TÍTULO I donde se destaca la posibilidad de pactar salarios indexados en las convenciones colectivas de trabajo, sujeta a la posibilidad de establecer cláusulas que estimulen la productividad del trabajo.

En el Título II se modifica la ley de sinceramiento fiscal obligando a traer al país los depósitos e inversiones mobiliarias en exterior que se deseen sincerar fiscalmente. De esta manera se contribuye a la expansión de nuestro sector financiero que hoy es raquítico e insignificante dado que los préstamos bancarios en relación al PBI solo alcanzan al 14% cuando en Chile y otros países superan el 100%. Se trata de inducir

a los argentinos a traer los capitales al país y así superar la malsana costumbre de fugar capitales y ahorrar en el exterior.

En el Título III se fomenta la bancarización de la economía induciendo al público a efectuar los pagos por la vía del sistema bancario para lo cual, entre otras medidas, se deroga el llamado impuesto al cheque, un impuesto inminentemente distorsivo y se establece que todos los pagos mayores a 10 mil pesos deban efectuarse por la vía bancaria so pena de no ser deducibles en el impuesto a las ganancias de las empresas ni en el IVA y por lo tanto se aumentan ambos impuestos a los operadores en negro. Estas medidas y otras aseguran un rápido aumento de la bancarización de la economía permitiendo la aplicación de los ahorros nacionales a nuestro propio desarrollo y no a fomentar su huida a otros países.

En el título IV se establece un impuesto uniforme conforme reza al artículo 75 inciso 1 de la Constitución Nacional del 10% a las importaciones. Se considera que dicha uniformidad se refiere tanto de mercadería a mercadería como de provincia a provincia, fundado en el principio del artículo 16 de la misma Constitución que establece que la igualdad es la base del impuesto y de las cargas publicas. En cuanto a los derechos de exportación iguales al inverso de la elasticidad precio de la demanda mundial de largo plazo se rige por un principio de optimización del sistema de precios para asegurar el maximo bienestar a un país individual enunciado ya en 1834 por el economista liberal ingles John Stuart Mill y aceptado sin reservas en la ciencia económica desde entonces. Por otra parte la necesidad de un tipo de cambio competitivo es evidente en nuestro país a esta altura de los tiempos, puesto que la Argentina ha sufrido en los ultimos 70 años 4 sobrevaluaciones cambiarias que han reducido su participacion en las exportaciones mundiales del 3% en los decenios de 1920, de 1930 y comienzos de los cuarenta al 3 por mil. Si nuestro pais hubiese mantenido la misma participacion en las exportaciones mundiales que en aquellos decenios hoy deberiamos exportar por 700 mil millones de dolares y no por 70 mil como exportamos en la actualidad. La sobrevaluacion de nuestra moneda y el co-rrelativo cierre proteccionista de nuestra economía con el pretexto falso de defender los salarios reales han sido la causa de nuestra ruina.

El Título V establece, en coordinación con las provincias, el impuesto a la tierra libre de mejoras. Se trata de un impuesto progresista que estimulará la inversión desde

que las mejoras no están gravadas y forzará a los propietarios de lotes improductivos a invertir para aumentar su productividad y poder así, con su producido, pagar el tributo. Este impuesto fue en su momento propiciado por presidentes progresistas y democráticos como Roque Sáenz Peña e Hipólito Yrigoyen, pero frenado por los intereses creados relacionados con la especulación inmobiliaria y el atraso. Este impuesto se proyecta como pago a cuenta de ganancias, a ser recaudado por los gobiernos provinciales luego de ser aprobado por las respectivas legislaturas provinciales en sustitución del impuesto provincial a los ingresos brutos, impuesto reconocidamente distorsivo y anti-productivo que hace subir los precios y reduce los salarios reales. Hemos calculado que la derogación de ingresos brutos mejoraría los salarios reales en un 6%. No cabe duda que este cambio tributario contribuirá en gran medida al logro del objetivo de pobreza cero enunciado por el Presidente Macri.

En el Título VI de esta Ley proponemos la implementación de la Red Federal de Autopistas que permitirá construir 13.400 km de carreteras modernas a cuatro bandas que unirán a todo el país y que permitirán su desarrollo económico equilibrado mediante mecanismos de solidaridad interregional en el costeo de la inversión. Esta Red Federal unirá 1.150 ciudades del interior y permitirá reducir en un 80% los accidentes y en un 100% los choques frontales. El proyecto de Autopistas ha sido diseñado por más de 200 ingenieros y está listo para ser lanzado. Evita los cruces a nivel, circunvala todas las ciudades y pueblos, permite reducir los costos de transporte en un 40% y lo que es más importante, se financia sin que el Gobierno Nacional tenga que gastar dinero del presupuesto porque se pagará después que las autopistas estén habilitadas con un peaje de 14 centavos indexados por litro de nafta vendido. Este sistema de financiamiento asegura que el usuario pague después de que la ruta se habilite y además determina el fin de la llamada “nafta blanca” que se vende proficuamente en muchos lugares del interior sin pagar impuestos. En efecto, bajo este régimen, por propia conveniencia, las mismas concesionarias de las autopistas cooperarán eficientemente con el Estado en la lucha contra la evasión impositiva.

El Título VII promueve la modernización, eficiencia y transparencia en el Estado. Es sabido que todos los países desarrollados cuentan con Estados conformados por funcionarios de carrera seleccionados sobre la base de su idoneidad y donde los ascensos se logran merced al mérito y a la experiencia en el desempeño en distintos cargos. Para implementar la carrera administrativa, se crea la Comisión Nacional de

Servicio Civil (CNSC) bajo la jurisdicción del Honorable Congreso de la Nación. Este organismo tendrá la función de seleccionar, reclutar y asignar las jerarquías de grado a los funcionarios y empleados públicos del Estado Nacional aplicando criterios de rigurosa idoneidad y mérito. La Ley establece dos clases de jerarquías; la jerarquía del grado, que se adquiere a lo largo de la carrera por la vía de los ascensos y que es determinada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, y la jerarquía del cargo, cuyo nombramiento es efectuado por el Presidente de la República o por el Jefe de Gabinete conforme a las disposiciones de la Constitución Nacional. Pero tanto el Presidente de la República como el Jefe de Gabinete deberán asignar a los distintos cargos a funcionarios idóneos que ostenten previamente y desde ya, la jerarquía del cargo correspondiente determinado por la Comisión Nacional del Servicio Civil. El establecimiento de una rigurosa carrera administrativa en el Estado y los ascensos por mérito constituyen la mayor fuerza tendiente a dificultar la corrupción endémica que caracteriza a la actual administración pública argentina, una de las más clientelistas, corruptas e ineficientes del mundo.

En el Título VIII se propone la modificación de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina, que en el inciso i) del artículo 18 (Ley 24144) permite la emisión de títulos públicos llamadas LEBACS por parte de dicho banco. Este inciso contradice las disposiciones de la Constitución Nacional que reservan al Congreso la facultad de autorizar la emisión de Deuda Pública, incluso la de corto plazo. En los últimos tiempos el Banco Central ha abusado de la facultad de emitir Lebac, es decir, letras de tesorería del Banco Central, que pagan un alto interés para retirar emisión monetaria excedente. El problema consiste en que la restricción a la emisión monetaria hace subir las tasas de interés y sobrevaluar la moneda argentina, el peso, frente a las divisas extranjeras, con lo cual se desestiman las exportaciones, se estimulan artificialmente las importaciones y la destrucción de empleos que genera la avalancha importadora artificialmente estimulada por el tipo de cambio bajo. Está establecido, en la macroeconomía, que la política monetaria restrictiva en un régimen de tipo de cambio fluctuante tiene como primer efecto subir las tasas de interés, luego sobrevaluar la moneda nacional, después reducir la inversión y finalmente frenar el aumento de los precios. También es sabido que con un tipo de cambio fijo e indexado, como se propicia en los títulos I y IV de esta Ley el fundamento principal de la lucha contra la inflación tiene que ser el superávit fiscal. Por otra parte, es sabido que con un tipo de cambio competitivo el superávit fiscal no

tiene efectos recesivos sino solamente estabilizadores. En razón de que el Presidente Macri ha optado por un programa de estabilización gradualista, se propone la indexación del tipo de cambio, lo cual implica un fuerte estímulo a las exportaciones a la actividad económica, a las bajas tasas de interés y a la inversión privada. Por otra parte, el mantenimiento del tipo de cambio competitivo determina que el empleo crezca “pari passu” con la expansión de la producción. El aumento de la demanda de trabajo es la principal determinante para el logro del objetivo de pleno empleo. Coincidentemente, en este título se deroga el artículo 20 de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina en cuanto autoriza adelantos transitorios al gobierno nacional. Adelantos que terminan engrosando la cantidad de dinero en circulación y alimentando la inflación. En la doctrina se considera que la emisión monetaria para financiar al gobierno es en realidad un impuesto encubierto que se cobra a los ciudadanos que detentan la moneda nacional, la que se desvaloriza con las emisiones espurias so color de “adelantos transitorios” que en realidad son permanentes. Los Bancos Centrales de los países desarrollados tienen prohibido prestar al gobierno. Esa emisión es un crimen de lesa economía. Ello obliga a los gobiernos a la prudencia en el gasto y a proveer superávits fiscales para afrontar contingencias, con lo cual se respalda la política de apertura de la economía y desarrollo económico con tipo de cambio competitivo que anima a este proyecto de ley, que de aplicarse correctamente permitiría a la Argentina alcanzar el objetivo propuesto por el Presidente Mauricio Macri de verdadera “pobreza cero”.

En lo que sigue, pasamos a explicar detalladamente los contenidos de los títulos de la *Ley de Estabilización y Desarrollo Económico* a saber: Creación de la Unidad de Cuenta Estable, Repatriación de Capitales, Promoción del Empleo mediante una Política de Tipo de Cambio Real Competitivo y Superávit fiscal, Bancarización de la Economía, Impuesto a la Tierra Libre de Mejoras, Red Federal de Autopistas, Modernización, Eficiencia y Transparencia del Estado y finalmente, Terminación de las Lebac y de la Emisión Monetaria Espuria. Por último proponemos un anteproyecto de ley de coparticipación federal consistente con el plan económico de desarrollo expuesto más arriba respetando los parámetros de federalismo, equidad, solidaridad, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. En tal sentido se propugna superávit fiscal del gobierno federal para evitar la inflación, y se prohíben los adelantos transitorios del Banco Central al Poder Ejecutivo nacional. Pero en caso de recurrirse al déficit fiscal financiado con emisión monetaria del Ban-

co Central federa,l se propone que dicha emisión sea analizada y aprobada en cada caso por el Congreso y sea coparticipable con las provincias.

## **TITULO I: FUNDAMENTOS PARA LA CREACION DE LA UNIDAD DE CUENTA ESTABLE**

En el Título I del presente proyecto, se propone mantener el peso como medio de pago generalizado para las transacciones corrientes y una derivación del mismo peso que sería la “Unidad de Cuenta Estable” (UCE) para mantener el equilibrio en las transacciones a largo plazo y para ahorrar, así como también para movilizar el ahorro nacional dentro del país y facilitar la vuelta del capital fugado para acrecentar el ahorro nacional y destinarlo a las actividades productivas, particularmente a la construcción de viviendas.

El estímulo al ahorro nacional y a la vuelta de capital fugado se efectúa mediante el establecimiento de un régimen de moneda indexada a la chilena con un tipo de cambio real competitivo promotor de nuestras exportaciones y del empleo. Y luego se propone cerrar el círculo bancarizando nuestra economía de manera tal de dar un golpe de gracia a la economía negra y reforzar más aún la disponibilidad de ahorros en nuestra economía.

El régimen propuesto constituye un cambio radical del régimen económico del país dentro de los cauces constitucionales. En la actualidad los argentinos ahorran principalmente en dólares y otras monedas extranjeras. Esta anomalía contribuye a la fuga de capitales en perjuicio de la economía nacional. Se trata de poner fin a la misma. Es bien sabido que las causas de la fuga de capitales son tres. La primera es la sobrevaluación cambiaria. Cuando nuestra moneda está sobrevaluada, el dólar está barato y es natural que el público se incline a comprar dólares precisamente por la oportunidad de su bajo precio y la posibilidad real y concreta de una devaluación futura, ya que las sobrevaluaciones no son sostenibles en el tiempo. La segunda causa de la fuga es la existencia de una recesión en la economía local; cuando hay recesión las oportunidades de inversiones rentables en el país escasean, y la mejor alternativa es comprar dólares, fugarlos y esperar. La tercera causa de la compra de dólares y su substracción de la economía local es la necesidad de evadir el impuesto inflacionario en pesos. Las tres causas son conjuradas y atacadas por la aplicación conjunta de medidas aquí propuestas.

Bajo los lineamientos de este proyecto se estimula a los que proyectan comprar dólares, a abandonar esa intención, y colocarlos en un depósito en UCEs o en bonos indexados en pesos, y de esta manera quedarán alcanzados con una triple protección: contra la posibilidad de la inflación desde que la UCE está indexada con el índice del costo de la vida; contra una devaluación desde que el tipo de cambio también estará indexado con el índice del costo de la vida; y finalmente también esos ahorristas habrán efectuado una buena inversión desde que la tasa de interés de los depósitos bancarios en UCE será probablemente más alta que la tasa de los depósitos en dólares en Estados Unidos. También en este proyecto se incentiva fuertemente la vuelta del capital fugado del país, sin perjuicio de los impuestos que haya que pagar y otras restricciones vinculadas al blanqueo dispuesto por la Ley N° 27.260.

Los ahorros se materializarían en depósitos a plazo fijo nominados en UCEs, en entidades comprendidas en el régimen de la Ley N° 21.526 y sus modificaciones; También mediante la utilización de los dólares o divisas extranjeras para la suscripción de títulos públicos, bonos y demás títulos valores, emitidos por el Estado, bajo ley argentina y jurisdicción nacional, nominados en UCEs, que tendrán las demás condiciones financieras que se determinen al momento de su emisión. La nominación en UCEs de los depósitos a plazo fijo, así como también de los títulos públicos señalados, implica su conversión a pesos y posteriormente su indexación por aplicación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Implica también, como explicamos antes, que el inversor estará en una excelente situación, ya que, por una parte, el valor de su inversión en pesos indexados por la UCE conserva su valor en dólares, pero, además, ganará un interés en UCE que seguramente será mayor que el que se podría haber devengado en dólares, si esos fondos hubiesen permanecido en el exterior sin exteriorizarse ni repatriarse.

Consideramos que, en el caso de verificarse déficits fiscales en los próximos años, estos podrían ser financiados con el ahorro genuino por la vía de la colocación de títulos públicos, bonos y demás títulos valores emitidos por el Estado Nacional, sujetos a jurisdicción nacional y nominados en UCEs, es decir, en pesos indexados por la variación del índice de precios al consumidos (IPC). La emisión de los referidos títulos públicos, en las condiciones señaladas, permitiría que el Gobierno Nacional o los gobiernos provinciales obtengan fondos mediante el endeudamiento local y sometan dicha emisión a jurisdicción nacional. De esta manera, se eliminan los



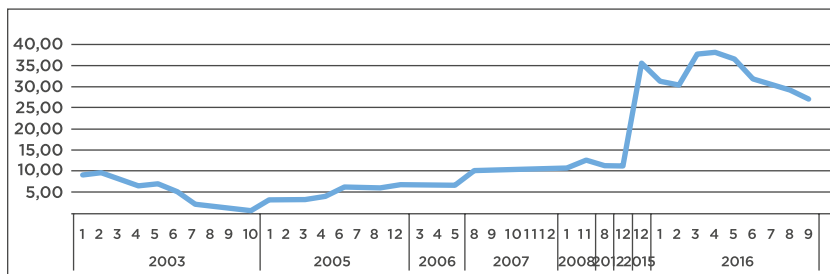
riesgos y perjuicios de exponer nuevamente nuestro país a la jurisdicción extranjera, con pronunciamientos judiciales arbitrarios emitidos y originados en la prórroga de jurisdicción, en clara contraposición con las sabias previsiones contenidas en el artículo 116 de la Constitución Nacional. Recientemente, los argentinos pudimos sufrir y observar los efectos perniciosos que han generado pronunciamientos judiciales cuestionables de tribunales norteamericanos, originados en la imprudente decisión unilateral adoptada por nuestro país de prorrogar jurisdicción para dirimir controversias en materia de deuda pública, resignando soberanía nacional hacia otro Estado. Estos riesgos se evitan con el régimen previsto en este proyecto de ley.

Estas medidas fomentarán que los capitales que se exterioricen y reingresen al país se canalicen hacia el desarrollo económico y así se descarten las inversiones de carácter meramente especulativas como las que se derivan de las altas tasas de interés en dólares que el país sufre con motivo de la sobrevaluación cambiaria y la paridad de interés cubierta. Estas especulaciones financieras dañinas quedan imposibilitadas por la fijación del tipo de cambio indexado. Este punto es de particular vigencia actual. Y puede ser ilustrado con el gráfico siguiente que muestra las tasas de interés en LEBACS. Las Lebac's son títulos de deuda pública que emite el Banco Central para comprar base monetaria y así restringir el crecimiento de ésta a cambio de incrementar el crecimiento de la deuda pública y provocar un fuerte aumento de las tasas de interés, precisamente por el menor crecimiento de la cantidad de moneda que la emisión de lebac's implica. El problema radica en que la suba de las tasas de interés provoca una valorización excesiva del peso lo cual torna no competitivas a la industria nacional y todas las actividades económicas del interior del país, desde la producción y exportación de vinos hasta a las de limones y yerba etc, exceptuando la producción de soja, trigo y maíz en la pampa húmeda. De esta manera el mejor negocio en la Argentina es la llamada "bicicleta financiera", es decir en traer dolares, convertirlos a pesos, comprar Lebac's para despues volver a dólares y así ganar una tasa del 2% mensual en dólares equivalente a mas de un 30 % anual en esa moneda, la tasa mas alta del mundo. Este negocio es tan atractivo y deslumbrante que paraliza el resto de la actividad económica. La oferta de dolares acentúa mas la sobrevaluación cambiaria, la cual provoca un mar de desempleo. Este panorama es de libro de texto<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Eduardo Conesa, "Macroeconomía y Política Macroeconómica", Sexta edición, Editorial La Ley, Capítulos 38, 39 y 40, Págs 543 y siguientes.

Es el modelo de Mundell- Fleming bajo tipo de cambio flotante. Este modelo que no es mas que el conocido modelo keynesiano, pero adaptado a la economía abierta y es aceptado por todas las universidades del mundo. Este modelo predice que bajo tipo de cambio fluctuante, la politica monetaria restrictiva provoca sobrevaluacion cambiaria y desempleo. Y además predice que el déficit fiscal en caso de tipo de cambio fluctuante no es expansivo de la economía, sino que también provoca sobrevaluación cambiaria, es decir que tendríamos sobrevaluación cambiaria y recesión al cuadrado.

GRÁFICO 1: TNA LEBAC 35 DÍAS



¿Qué podemos hacer para evitar la bicicleta financiera? Lo propuesto en este proyecto de ley. Lo mejor es indexar el tipo de cambio con el índice del costo de la vida como lo hace este proyecto. De esta manera, al que traiga dólares al país, le convendría invertirlos en la economía real y en la creación de empleos y no en la “bicicleta financiera”. El mismo modelo de Mundell-Fleming, de libro de texto, predice que con tipo de cambio fijo, el déficit fiscal es expansivo y tiene un efecto multiplicador de los empleos. Claro está que debe haber una política creíble y seria de reducción del propio déficit fiscal para ir reduciendo gradualmente la tasa de inflación. Incidentalmente, esta política de indexación del tipo de cambio llamada de “crawling peg” y reducción gradual del déficit fiscal fue aplicada con éxito durante la presidencia del Dr. Arturo Umberto Illía en 1964 y 1965. En esos dos años la tasa de crecimiento del PBI y del empleo fue cercana al 9% por año. En cambio, la política de restricción monetaria, altas tasas de interés y sobrevaluación cambiaria fue aplicada en 1977-81 y en 1991-2001 con los resultados que todos conocemos:

La emisión de títulos públicos indexados por parte del Estado Nacional posibilitaría que el Gobierno Nacional cuente con fondos para financiar obras públicas de

infraestructura de gran impacto social y económico. Dichas obras permitirán mejorar las condiciones de vida y remontar los índices de pobreza que tanto laceran a nuestro país. Las obras se constituirán en un legado de desarrollo para las futuras generaciones que estarán en condiciones de pagar el interés del endeudamiento en razón de que recibirán el beneficio de las obras. Además, las sumas depositadas quedarían resguardadas de los efectos inflacionarios, sin perjuicio de que éstas generen un rendimiento para el ahorrista y, al mismo tiempo, que las entidades financieras cuenten con una enorme masa de depósitos, posibilitando que éstas puedan expandir la cartera de préstamos a las pymes a bajas tasas de interés y crear además importantes carteras de préstamos hipotecarios a largo plazo y bajas tasas de interés reales para la vivienda. Nótese que la oferta de préstamos, con un costo financiero moderado, permitiría expandir el empleo en nuestra economía, principalmente, en el sector de la construcción, industria creadora de empleos por excelencia, sin necesidad de recurrir a fideicomisos rellenos con gasto público.

En la actualidad, en nuestro país la cartera de préstamos bancarios sobre el PBI asciende al catorce por ciento (14%) aproximadamente. Con la adopción del sistema propuesto - similar al implementado y vigente actualmente en Chile<sup>29</sup>, los préstamos bancarios sobre el PBI podrían sobrepasar el ciento nueve por ciento (109%), como en Chile, con lo cual la cartera de préstamos de los bancos a las pymes y a las familias en nuestro país también se podría multiplicar por ocho en términos reales lo cual implicaría, entre otros efectos, un apoyo masivo a la construcción de viviendas en todo el país que contribuiría a materializar el anunciado propósito de pobreza cero, todo ello con escaso impacto en el gasto público.

Cabe insistir además que el regreso y reinsertión del capital nacional a la economía argentina, bajo los lineamientos previstos, no provocará sobrevaluación cambiaria debido a que el tipo de cambio estaría indexado con el IPC. En efecto, por una parte la adopción de una Unidad de Cuenta Estable (UCEs), esto es, la indexación de la moneda local, y por otra parte, la implementación de un tipo de cambio real fijo para la valuación de la moneda extranjera, generarán las condiciones macroeconómicas propicias para evitar la utilización del mercado

<sup>29</sup> Ver al respecto “La Moneda Virtual” de Guillermo Laura y Ergasto Riva, Prólogo de Eduardo Conesa , Pluma Digital Ediciones 2012.

cambiario con fines meramente especulativos. Más aún, la adopción de un tipo de cambio real competitivo, y la reinserción de capitales que aquí se promueve, tampoco generarán inflación ya que dichos fondos se asignarán prioritariamente al ahorro por la vía de los depósitos a plazo fijo o de los títulos públicos. Nótese que la inflación en sí no tiene un efecto pernicioso mayor. Lo que determina la malignidad de la inflación es el defasaje de los precios relativos. Concretamente, el perjuicio principal de todo proceso inflacionario radica principalmente en el retraso o adelanto que la inflación genera en los precios relativos de los bienes y servicios y la consiguiente deficiente asignación de recursos entre las distintas actividades económicas. Está claro entonces que la indexación es consistente con un aumento general de precios parejo pero declinante, es decir con el gradualismo en la lucha contra la inflación, siempre en el entendimiento que su causa más importante es el déficit fiscal, el que debe eliminarse gradualmente y lo antes posible. En nuestro proyecto de ley de presupuesto para 2017 se prevé un superavit fiscal primario para 2017, y un déficit financiero del 2% del PBI financiado con emisión de bonos en UCE, bajo jurisdicción nacional. Consideramos que el país debe evitar las emisiones de nueva deuda pública en dólares cuando el índice deuda pública en moneda extranjera contra exportaciones (DE/EXPO) supera el índice de 2, considerado el máximo prudente. Incidentalmente consideramos engañoso afirmar que el endeudamiento argentino es bajo porque la deuda externa en manos de particulares en dólares dividida por el PBI argentino en pesos es del 24%. Los países desarrollados se endeudan en la propia moneda, en moneda nacional, en cuyo caso es válido usar el coeficiente DP/PBI. No es el caso de la Argentina a menos que la deuda sea indexada en pesos (UCE), como proponemos.

## **TITULO II: FUNDAMENTOS DE LA REPATRIACION DE CAPITAL Y EXTERIORIZACION DE MONEDA EXTRANJERA**

Esta ley modifica en un punto la ley de sinceramiento fiscal ya aprobada por el Congreso requiriendo la repatriación efectiva de los depósitos en el extranjero y demás inversiones mobiliarias para gozar de los beneficios del sinceramiento. Se considera que esta repatriación no provocará sobrevaluación cambiaria desde que el tipo de cambio estará indexado tal como se propone en el Art. 1 y concordantes de esta ley.

### **TÍTULO III: FUNDAMENTOS PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO MEDIANTE UNA POLÍTICA DE TIPO DE CAMBIO REAL COMPETITIVO Y SUPERÁVIT FISCAL EL TIPO DE CAMBIO REAL BAJO COMO FABRICA DE POBRES**

En este título, se propone una alternativa propositiva consistente con el objetivo de pobreza cero enunciado por el Presidente Mauricio Macri y se origina en la preocupación existente en estos momentos en el mundo del trabajo, por la presunta amenaza en un futuro cercano de una profundización del desempleo, que muchos vaticinan como la inexorable consecuencia de una política monetaria de altas tasas de interés y creciente sobrevaluación de nuestra moneda. Esta política comenzó luego de la exitosa devaluación, con la salida del cepo cambiario, implementada a mediados de diciembre de 2015. En efecto, mientras el tipo de cambio nominal se ha mantenido constante desde entonces, el índice de precios al consumidor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sufrió el incremento acumulado desde diciembre hasta agosto del veinticuatro por ciento (27%). La devaluación promedio interanual en la primera mitad del año fue aproximadamente 55% mientras que la inflación interanual está en el orden del 42%. Por lo que la devaluación neta es muy débil. El público recuerda que la sobrevaluación cambiaria de los años noventa produjo un desempleo del veinte por ciento (20%) y un subempleo de similares dimensiones. En efecto, dicha sobrevaluación cambiaria generó que el cuarenta por ciento (40%) de la fuerza de trabajo se encontrara en una situación laboral problemática en el año 2001.

Por otra parte el crecimiento del empleo privado se estancó a partir del 2007. No puede desconocerse que a abril de 2016, el empleo privado en nuestro país exhibe un estancamiento que se viene verificando en los últimos nueve (9) años. En dicho período también se verificó un estancamiento de los salarios reales, razón por la cual la situación de empleo existente a la fecha no puede imputarse al actual gobierno, aunque debe reconocerse que el número de pobres se incrementó en más de un millón en los primeros 10 meses de este gobierno ya que era del 29% hace un año y en la actualidad es del 32% según las cifras oficiales del INDEC ya saneado. El Presidente Macri ha prometido solemnemente pobreza cero y un fuerte crecimiento del empleo y de la inversión para el segundo semestre del año en curso. Sin embargo dicha promesa no se ha materializado. Ello es así por cuanto

el tipo de cambio bajo estimulado por las tasas de interés altas que sigue el Banco Central es en sí una fábrica de pobres. El problema del desempleo es un problema de la macroeconomía que se soluciona con medidas de política macroeconómica.

La historia económica de nuestro país en los últimos veinte (20) años pone de manifiesto, de manera indubitable, que la causa del desempleo es la sobrevaluación cambiaria y, por el contrario, que la adopción de un tipo de cambio real competitivo genera un fuerte aumento en el empleo. Claro está que el tipo de cambio real competitivo debe ser sostenible en el tiempo para tener efectos beneficiosos en la creación neta de empleo y en el aumento a largo plazo de los salarios reales. También es claro que para ello su implementación debe ser acompañada con superávit fiscal. En el Gráfico 1 mostramos la evolución del tipo de cambio real en el período 1994- 2016; en el Gráfico 2 ponemos de manifiesto la creación y destrucción de empleos en el período 2001-2016, según datos proporcionados por el Ministro Lic. Jorge Triaca. En el Gráfico 3 destacamos la creación neta de empleos como deducción del Gráfico 2 anterior. En el Gráfico 4 mostramos la evolución del índice del salario real, esto es, el salario nominal deflacionado por el índice del costo de la vida en nuestro país en el período 1994-2016, conjuntamente con la evolución del salario en dólares, que es el salario nominal en pesos deflacionado por el tipo de cambio nominal en el mismo período. La observación de esos cuatro gráficos permite constatar regularidades macroeconómicas y sacar importantes conclusiones para la política de empleo.

En el Gráfico 1, se muestra que el tipo de cambio real del período 1994-2001 fue muy bajo. En el año 2002, se produjo una fuerte devaluación en términos reales que fue decayendo hacia el año 2007, pero aun así en ese año, el tipo de cambio real fue el doble del correspondiente al año 2015. En el año 2016, se produjo una devaluación muy moderada con la salida del cepo cambiario, pero en términos reales, a septiembre de 2016, el tipo de cambio real se devaluó apenas un 14% en relación al correspondiente al año 2015.

Por otra parte, el Gráfico 2, titulado “Altas y Bajas de Personal Periodo 2001-2016”, provisto por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sobre la base de la encuesta de indicadores laborales mensuales, exhibe las altas y bajas de trabajadores mes a mes desde diciembre del 2001 a marzo del 2016. De la revisión de

los datos allí expuestos, se desprende que en el período comprendido entre junio de 2002 y junio del 2008, ambos meses inclusive, se verificó una fuerte creación de empleo, toda vez que las altas de trabajadores superaron largamente a las bajas verificadas en dicho período. Ello es corroborado por el Gráfico 3, el que muestra la creación o destrucción neta de empleos en el mismo período. Cabe destacar que en este período se verificó la existencia de un tipo de cambio real competitivo con superávit fiscal.

Por otra parte, en el Gráfico 4 se presenta la evolución del salario en dólares en la Argentina. Comparando el Gráfico 4 con los Gráficos 2 y 3, surge que cuando aumenta el salario en dólares, aumenta también el desempleo y cuando baja el salario en dólares aumenta el empleo. El salario en dólares, obviamente, está inversamente relacionado con el tipo de cambio. Cuando el tipo de cambio real está alto, el salario en dólares está bajo y cuando el tipo de cambio real está bajo, el salario en dólares está alto según surge de comparar los Gráficos 1 y 4. Sin embargo, cabe destacar que el salario en dólares es irrelevante para los trabajadores. En efecto, el salario que interesa a los trabajadores es el salario deflacionado por el índice del costo de la vida y éste, si bien se reduce algo inmediatamente después de una devaluación, luego empieza a aumentar fuertemente, en la medida en que el tipo de cambio real devaluado se mantenga en el tiempo, lo que ocurre únicamente cuando hay sanidad fiscal, o mejor aún, superávit fiscal.

Por último, el Gráfico 5 muestra la evolución del déficit o superávit fiscal primario en el período 1994-2016, del mismo surge que el tipo de cambio real alto coincide en el tiempo con el período de superávit fiscal alto (2003-2007). Todo ello confirma la teoría macroeconómica que asocia el superávit fiscal con el tipo de cambio competitivo. Este gráfico sirve para alertar sobre los peligros de las exenciones impositivas a las Pymes preconizadas por algunos colegas diputados, dado que esas exenciones provocan déficit fiscal, a su vez, éste provoca sobrevaluación cambiaria que, a su turno, afecta la rentabilidad de las Pymes, especialmente a las exportadoras localizadas en el interior del país, y también a las Pymes industriales que sustituyen importaciones.

De lo expuesto precedentemente, se desprende que el mantenimiento de un tipo de cambio real competitivo y, por lo tanto, promotor del empleo, depende de que

el Gobierno Federal sea capaz de implementar una política fiscal de superávit o, al menos, de equilibrio en las cuentas públicas; circunstancia que puede lograrse en buena medida con los derechos de importación y exportación como se propone en este proyecto de ley, ya que la recaudación de dichos tributos se calcula sobre una base imponible que se encuentra dolarizada.

Por otra parte, nuestra Constitución Nacional establece claramente que los derechos de importación y exportación son rentas exclusivas del Gobierno Federal. Así, el artículo 4 establece que el Gobierno Federal provee los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional formado del producto de los derechos de importación y exportación, entre otros. Además, establece en el artículo 9 que en todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso Nacional.

Por otra parte, el artículo 126 estipula que los gobiernos de provincia no podrán establecer aduanas provinciales y, finalmente, el artículo 75, inciso 1 prevé que los derechos de importación y exportación, así como las evaluaciones sobre las que recaigan serán uniformes en toda la Nación. Las disposiciones contenidas en los artículos 4, 9, 75 (incisos 1 y 11), y 126 de la Constitución Nacional constituyen el sustento jurídico en que se funda el presente proyecto de ley.

Frecuentemente, en la discusión popular se sostiene que la devaluación es la causa de la inflación. Esta proposición es falsa. Ello por cuanto si al tiempo en que se produjera la devaluación, se aumentaran los tributos, y se bajara el gasto público y, por ende, se genera superávit, o al menos equilibrio fiscal, la devaluación no impactaría en los precios internos. Nótese que, con superávit o equilibrio fiscal, se reduce la tasa de interés interna, que es un componente muy importante del costo de producción y, además, se genera una reactivación de la economía, lo que permite a las empresas repartir los costos fijos entre una mayor cantidad de producción, lo que conlleva a una reducción del costo unitario medio.

Estos efectos suelen compensar el aumento de costo de los insumos importables y exportables. El gran desarrollo económico de Alemania, Japón, Corea del Sur y otros países en la posguerra, estuvo precedido inicialmente por la fijación de un tipo de cambio real muy elevado que durante más de 30 años alentó el crecimen-



to de las exportaciones de esos países<sup>30</sup>. Además, el tipo de cambio competitivo alentó la vigencia de tasas de interés reales muy bajas en los mismos países, lo cual promovió la inversión en ellos. Aunque es claro que una vez que un país alcanza un alto nivel de vida, la revaluación de su moneda se hace inevitable. Pero las revaluaciones frecuentes de la moneda, como las que experimentó la Argentina en cuatro oportunidades desde 1945 hasta 2015, hacen abortar el proceso de crecimiento económico con creación de empleo. Las revaluaciones de nuestra moneda en términos reales han sido la verdadera fábrica de pobres en la Argentina.

Nótese que cuanto más elevado sea el tipo de cambio al que se calcula el PBI en dólares, éste se reduce y, por lo tanto, también se reduce el déficit fiscal como porcentaje del PBI. Como los impuestos al comercio exterior -derechos de importación y exportación- se determinan sobre una base imponible valorizada en dólares estadounidenses, el monto del déficit fiscal se reduce considerablemente. Estimamos que la recaudación derivada de la implementación de un derecho de importación *ad valorem*, calculado a una alícuota porcentual única, general y de aplicación uniforme del 10% podría alcanzar 3.000 millones de dólares por año, en adición de lo recaudado en la actualidad. Asimismo, estimamos que la recaudación por derechos de exportación *ad valorem* -calculados en los términos previstos en el Título III del presente proyecto- puede incrementarse en 3.300 millones de dólares durante el primer año de implementación del régimen propuesto.

Nótese que la implementación de los derechos de exportación no constituye una medida distorsiva de la economía, así como tampoco del comercio exterior, en la medida en que estos derechos de exportación *ad valorem* alcancen un nivel inferior al máximo dado por el inverso de la elasticidad precio de largo plazo de su demanda en los mercados mundiales. Este es un resultado de la economía internacional y de la economía del bienestar que viene del famoso economista liberal inglés John Stuart Mill en 1834 y avalado modernamente por Max Corden, Harry Jhonson y Paul Samuelson entre muchos otros<sup>31</sup>.

Cabe señalar que, como las importaciones y exportaciones se expandirán fuerte-

<sup>30</sup> Conesa, Eduardo Macroeconomía y Política Macroeconómica, Op. Cit Capítulos 8, 12, 13, 14, 15, 19, 20 y 59

<sup>31</sup> Ver Conesa, Op. Cit Capítulo 22, pag. 301

mente en los años sucesivos, la eliminación del déficit fiscal y su conversión en superávit se produce rápidamente. Más aún, si se adicionara el treinta por ciento (30%) de las sumas que el Estado Nacional percibe, en concepto de derechos de exportación de soja, en todas sus variedades y sus derivados, que a la fecha -en virtud del Decreto de Necesidad y Urgencia No 206/2009- es coparticipado a las provincias y municipios en clara violación a disposiciones de rango constitucional, con el objeto de financiar obras de infraestructura.

Finalmente, cabe señalar que en el proyecto se contempla la derogación de toda norma legal que resulte contradictoria o incompatible con las disposiciones previstas en el Título III comentado, con excepción de las disposiciones contenidas en los convenios internacionales vigentes, tales como las que regulan el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

En este sentido, estimamos que el MERCOSUR debería ser transformado en una zona de libre comercio en concomitancia con claras expresiones en ese sentido que ha expresado la Cancillería brasileña por boca del Ministro Serra. En una zona de libre comercio cada uno de los países recupera la soberanía tarifaria. Con el sistema del MERCOSUR -que es un mercado común imperfecto-, la Argentina se encuentra impedida de modificar las tarifas para las operaciones extrazona. Nuestro país debe propender a integrarse con la economía mundial para lograr el desarrollo económico deseado. Para ello, el tipo de cambio debe ser competitivo, de lo contrario, conviene cerrar la economía definitivamente, porque se produciría un desastre completo en la poca industria existente. Apenas podemos exportar trigo, maíz y algunos productos agropecuarios. Las economías regionales del interior están aniquiladas con el tipo de cambio a 15. Este es el planteo de fondo que debemos hacernos. Debemos instrumentar una política de crecimiento sólida a largo plazo. La apertura de nuestra economía con tipo de cambio competitivo permitiría a nuestro país alcanzar la participación que tuvo en el comercio mundial en los decenios de 1920, 1930 y comienzos de los cuarenta que fue del 3%. Si exportáramos ahora el 3% de las exportaciones mundiales, deberíamos exportar por 700 mil millones de dólares, es decir 10 veces más que nuestras exportaciones actuales que son solamente de 70 mil millones y solo llegan a un ínfimo 3 por mil del total. Seguramente si exportáramos 700 mil millones de dólares nuestros salarios reales serían similares a los australianos, canadienses o estadounidenses, es decir 4 o 5 veces mayores.

Nuestros argumentos en pos del crecimiento de los salarios reales y de la distribución del ingreso a favor de los sectores del trabajo han sido abonados recientemente por un economista de fama mundial que seguramente en el futuro será galardonado con el premio Nobel. Se trata del francés Thomas Piketty. Sostiene Piketty con gran claridad y abundantes estadísticas que si la tasa de ahorro neta de un país “S” es superior a su tasa de crecimiento del PBI “R”, necesariamente la participación de los capitalistas en el ingreso nacional aumentará, y la de los trabajadores bajará. Esto es lo que está sucediendo ahora en Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, etc. Y en consecuencia pronostica una inestabilidad en el sistema político de los países ricos fundado en la democracia y el voto popular, dado que los trabajadores arrollan en número a los propietarios. Propone en consecuencia un sistema impositivo progresista a nivel mundial para revertir la regresiva distribución del ingreso que se viene<sup>32</sup>.

En un país como la Argentina, sin embargo, que tiene un potencial para el crecimiento extraordinario si se decidiera por una política de apertura económica con tipo de cambio competitivo, la tasa de crecimiento del PBI “R” podría ser mayor que la tasa de ahorro neta de amortizaciones “S” y por esta vía podríamos mejorar substancialmente la participación de los trabajadores en el ingreso nacional y de esta manera preservar la democracia. La alta tasa de crecimiento económico de por sí mejorará la distribución de ingreso a favor de los que trabajan. Y además ello será repotenciado por otras medidas progresistas a favor de la distribución del ingreso a favor de los que trabajan, como el impuesto a la tierra libre de mejoras que proponemos en el título V de este proyecto de ley.

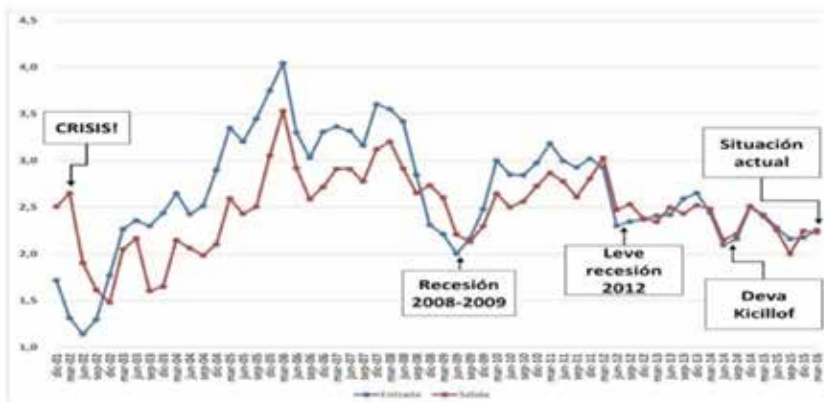
<sup>32</sup> Ver Conesa, Op. Cit Capítulo 57.

GRÁFICO 2: TIPO DE CAMBIO REAL PERÍODO 1994-2016 CON BASE AÑO 2016 = \$14,93



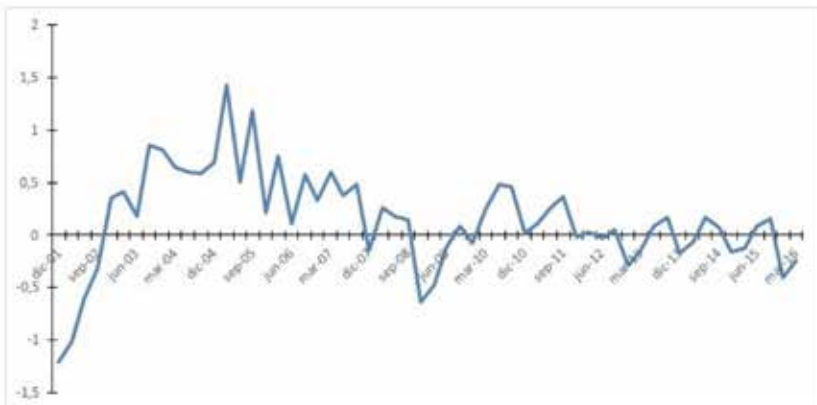
Puede observarse un tipo de cambio real alto desde 2002 hasta 2007 y un TCR promedio en 2010 y 2016 y un tipo de cambio real bajo entre 1994 y 2001 y también entre 2011 y 2015

GRÁFICO 3: ALTAS Y BAJAS DE PERSONAL: PERÍODO 2001-2016. FUENTE: PRESENTACIÓN MINISTRO TRIACA



El empleo crece desde el 2003 hasta el 2008. Desde 2011 hay estancamiento en la creación de empleo.

**GRÁFICO 4: CREACIÓN Y DESTRUCCIÓN NETA DE EMPLEOS PORCENTUAL DICIEMBRE DE 2001 A DICIEMBRE DE 2015**



*La fuerte creación de empleos ocurre desde octubre del 2002 a octubre de 2007*

**GRÁFICO 5: DÉFICIT O SUPERÁVIT FISCAL PRIMARIO (EN % PBI)**



*Desde 2003 a 2007 hay fuerte superávit fiscal*

GRÁFICO 6: SALARIO REAL Y SALARIO REAL EN DÓLARES



*La devaluación de 2002 hizo caer fuertemente el salario en dólares pero apenas el salario real deflactado por el IPC que es el relevante para los trabajadores, el cual repuntó fuertemente en el resto del período 2003 - 2007*

## TITULO IV: FUNDAMENTOS PARA LA BANCARIZACION DE LA ECONOMIA

El sistema bancario argentino es de mucho menor tamaño que el chileno y equivalente en préstamos al sexto banco del Brasil que es el Santander. Tenemos un sistema bancario raquítico porque los argentinos ahorran en dólares en el exterior. Por otra parte en el año 2001 quedó demostrado el enorme riesgo de tener depositados los dólares en bancos del país porque nuestro Banco Central no emite dolares y por lo tanto no puede actuar como prestamista de última instancia en dolares en caso de crisis bancarias. Por otra parte, el desarrollo de la economía argentina requiere de un sistema bancario profundo y sólido que esté en condiciones de financiar el crecimiento, brindando crédito genuino, abundante, y de coste y plazo compartible con los plazos de maduración de cada tipo de inversión. El lamentable bajo nivel de bancarización de nuestro país a la fecha, uno de los mas bajos del mundo, puede ser revertido fácilmente si se aprueba el conjunto de medidas legislativas que aquí se proponen.

Dicho proceso requerirá cuatro condiciones; La primera es que el dinero se encuentre depositado en los bancos. Para que exista crédito bancario, el primer requerimiento es que previamente haya ahorro bancario. Cuando el público pierde el hábito de mantener el dinero en los bancos y lo retira para realizar sus pagos en efectivo, los bancos carecen de la materia prima indispensable para efectuar préstamos, y los préstamos se vuelven escasos y caros. En una economía altamente bancarizada, la mayor parte de los movimientos de dinero deben hacerse dentro del circuito bancario. El dinero pasa de una cuenta a otra, pero siempre dentro del sistema, sin que se produzcan filtraciones que interrumpen el proceso del multiplicador de los depósitos. Un proceso profundo de bancarización requiere el sostenido crecimiento de los depósitos y la permanencia de los mismos dentro del sistema.

La segunda condición es el fluido funcionamiento del multiplicador bancario que permita al sistema en su conjunto prestar varias veces el dinero depositado. Una vez depositado el dinero en los bancos, la segunda etapa del proceso de bancarización es que no se retire el efectivo. La bancarización permite maximizar el fenómeno de expansión múltiple de los depósitos bancarios. La reserva fraccionaria hace que los bancos conserven un encaje ínfimo para hacer frente a los depósitos. De

esta forma, cada peso de alta potencia que se incorpora al sistema bancario integra la base monetaria y posibilita multiplicar la oferta de dinero tantas veces como lo permite el encaje o efectivo mínimo. Esto es lo que se denomina multiplicador de los depósitos bancarios. En la Argentina, hasta ahora, la escasa bancarización obligó a una enorme expansión de la base monetaria con fuerte impacto inflacionario y crédito prácticamente inexistente para el largo plazo.

La tercera condición del programa de bancarización propuesto es crear una moneda de cuenta estable (UCE), para garantizar al ahorrista el mantenimiento del poder adquisitivo. La erosión del poder adquisitivo en los depósitos de baja movilidad por efecto de la inflación disuade a los agentes económicos y los induce a buscar otras opciones que les permitan conservar el valor. Así, aparece la compra de dólares y la fuga de capitales, la cual es desalentada con esta propuesta.

Para alcanzar un alto grado de bancarización es necesario un programa coherente que remueva los factores que desalientan el uso del sistema. El programa de bancarización propuesto en el Título IV del presente proyecto de ley sugiere la implementación de medidas simultáneas tendientes a producir un rápido cambio de ciertos hábitos que hoy se encuentran fuertemente arraigados en la sociedad. Algunos de estos hábitos se originan en normas legales que constituyen barreras insalvables para que el sistema bancario pueda prestar sus servicios con alcance universal y con bajos costos de transacción que permitan su fluido funcionamiento como palanca de crecimiento.

En primer lugar, y como condición esencial, se propone la eliminación del impuesto a los créditos y débitos bancarios a partir del 1 de enero de 2017. Este impuesto, creado mediante la ley N° 25.413, es el principal obstáculo que encontramos para alcanzar una profunda bancarización de nuestra economía y no es más que una solución cortoplacista que aspira a recaudar impuestos en lo inmediato, comprometiendo el futuro recaudatorio al premiar fuertemente la economía negra, creando una competencia desleal en perjuicio de quienes cumplen con la ley impositiva. Asimismo, se sugiere la adopción de medidas que faciliten la bancarización universal y gratuita, tales como la eliminación de los costos bancarios vinculados a la apertura de cuentas bancarias; la simplificación de los trámites de apertura de las cuentas bancarias; y la extensión del horario bancario para la



realización de determinadas operaciones bancarias y a la facilitación del servicio de posnets. Consideramos que la bancarización propuesta convertiría a la banca en un servicio de carácter universal, al alcance aún de los más pobres. Nótese que existe una clara correlación entre la bancarización, el desarrollo social, el crecimiento económico y desarrollo financiero. Los altos porcentajes de bancarización alcanzados por los países desarrollados se apoyan en el uso del dinero bancario en todos los estratos de la población.

En consecuencia se propone incorporar al Código Civil y Comercial de la Nación las normas que establecen la obligatoriedad de efectuar determinados pagos, mediante procedimientos que requieren intervención bancaria (vgr. depósitos en cuentas de entidades financieras, giros o transferencias bancarias, cheques o cheques cancelatorios, tarjeta de crédito, compra o débito, y factura de crédito). Cabe señalar que las normas ya dictadas en tal sentido, y contenidas en la Ley N° 25.345 y sus modificaciones, no han sido lo suficientemente eficaces, en cuanto a promover la bancarización. Para superar esta limitación, se propone que por ley la AFIP y los fiscos provinciales no reconozcan gastos que no estén bancarizados, excepto los muy menores, con lo cual el operador en negro tendría que pagar altísimas tasas de impuesto a las ganancias e IVA. Queda claro entonces que con este proyecto de ley, no solamente se crea un incentivo fundamental para la repatriación de capitales y su incorporación al circuito económico nacional y se desincentiva su salida al exterior, sino que por la vía de la bancarización forzada se elimina la economía subterránea y de esta manera se posibilita el aumento considerable de la futura recaudación fiscal. En pocas palabras, este proyecto de ley traerá capitales al país, tornará inconvenientes futuras fugas y combatirá eficazmente la economía no registrada, y con ello posibilitará el aumento de la recaudación y la eliminación del déficit fiscal. Y además fomentará el empleo registrado con lo cual aumentara el número de trabajadores activos aportantes y se mejorará la viabilidad de largo plazo del sistema jubilatorio de reparto. Y por encima de todo ello posibilitará que la deuda pública sea de jurisdicción nacional.

En síntesis, consideramos que con la adopción de este esquema cuádruple de medidas macroeconómicas de repatriación de capitales, de moneda indexada, de tipo de cambio indexado, cerrando con la bancarización forzada de la economía, se conforma un sistema económico coherente para promover el empleo de manera efectiva y lograr con fuerte crecimiento del PBI, de las exportaciones, de las im-

portaciones y de la recaudación fiscal en un contexto de creciente estabilidad de precios. Si el PBI crece sin sobrevaluación cambiaria, el empleo registrado y en blanco se incrementará en la misma proporción, permitiéndose así la incorporación a la economía registrada de cuatro millones de trabajadores, tendiendo así a acercarnos a la ansiada meta de pobreza cero.

En este proyecto de ley se considera que el llamado proyecto de las UVI, unidades de vivienda, no es positivo, ya que deroga la indexación de manera tímida y solamente para dar lugar a un régimen de hipotecas para la financiación de la compra vivienda única por parte de las familias. La timidez del sistema de las UVI se funda en que en nuestro país existe un prejuicio equivocado contra la indexación proveniente del régimen nefasto de la circular 1050 del 1 de abril de 1980 del Banco Central de la República Argentina. Este régimen fue nefasto porque indexaba los préstamos hipotecarios con la tasa de interés supuestamente libre del mercado monetario y no con el índice del costo de la vida como se propicia con el sistema de la UCE. El sistema UCE copia el exitoso modelo monetario chileno de la UF que permitió a ese país alcanzar una inflación anual del 1,5% y superar al nuestro en PBI per capita. En síntesis, si se decidiera a bancarizar la economía habría que tomar cinco medidas legislativas clave propuestas en este proyecto de ley:

Primero derogar el impuesto al cheque, que como ya se dijo, implica un subsidio a la economía negra, ya que con tal de evadir legalmente este impuesto, una gran parte de los pagos se hacen por fuera del sistema bancario.

La segunda medida sería obligar que todas las obligaciones de más de \$10.000 pesos se paguen por cheque o por la vía bancaria, como tarjetas de débito o crédito. La tercer medida consiste en que por ley, la AFIP debería rechazar todas deducciones de gastos de las empresas, incluso Pymes, cuyos pagos no se hagan por la vía bancaria, excepto, por supuesto, las transacciones menores de \$10.000 pesos. Cuarto, por ley habría que obligar a todos los comercios a tener posnets e incluso subsidiar la compra de estos utensilios por parte de los pequeños negocios.

Y quinto obligar a los bancos a abrir sucursales en todos los barrios y regiones mas apartadas del país, incluyendo a los pueblos más pequeños de más de 2.000 habitantes y además extender el horario bancario.

Con estas cinco medidas desaparecería la economía negra y se integrarían al mercado casi la totalidad de los 8 millones de personas entre trabajadores en negro, más los desempleados, e incluso los desahuciados que hoy ya no buscan trabajo porque se cansaron de hacerlo. Todo ello con un gran auge de la industria de la construcción y con dirección hacia la solución del problema de la vivienda y el objetivo de pobreza cero y la viabilidad del sistema jubilatorio de reparto.

Por último cabe señalar que en las discusiones preliminares del proyecto UVI varios colegas diputados señalaron con razón que la indexación del proyecto UVI solo servía para proteger la integridad de los préstamos bancarios, es decir, que protegía a los capitalistas y no a los trabajadores. Ello no ocurre con este proyecto porque también permite la indexación de los salarios en los convenios colectivos de trabajo y la indexación de cualquier convenio laboral con tal de que ambas partes estén de acuerdo. Este proyecto es superior al proyecto UVI también porque adopta como base para la indexación el IPC que tiene una desviación estándar menor y no el índice de la industria de la construcción que está cuestionado por los grandes saltos que registra.

## **TITULO V: FUNDAMENTOS DEL IMPUESTO PROGRESISTA A LA TIERRA LIBRE DE MEJORAS**

En este Título V se propone establecer un impuesto progresista a la tierra libre de mejoras a nivel nacional, y se propicia simultáneamente, la derogación de varias gabelas distorsivas y/o contraproducentes vigentes en nuestro país, tales como los impuestos a los ingresos brutos y los impuestos inmobiliarios provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estos impuestos retrasan el crecimiento económico de nuestro país, disminuyen los salarios reales y frenan la actividad económica.

El impuesto a la tierra libre de mejoras aquí diseñado compensaría con substanciales ingresos la recaudación de los impuestos derogados, así como también la recaudación del impuesto sobre los bienes personales y del impuesto a la ganancia mínima presunta. Además, debería ser aceptado por las legislaturas de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y recaudado por los fiscos provinciales. Los contribuyentes propietarios de los lotes respectivos en las distintas provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tendrían la ventaja de computar el

impuesto a la tierra libre de mejoras como pago a cuenta del impuesto nacional a las ganancias. Y por encima de las ventajas antedichas, esta reforma impositiva permitiría aumentar los salarios reales en alrededor de un 6%.

### **Antecedentes**

En el año 1880, la República Argentina era un vasto territorio fértil y desierto de 2,7 millones de kilómetros cuadrados poblado por solamente unos 1,7 millones de habitantes. La Constitución establecida en 1853-60 era, en cierto sentido, un plan de desarrollo económico que ordenaba cultivar y explotar nuestra tierra. Para lo cual gobierno federal debía fomentar la inmigración europea, la educación y la construcción de ferrocarriles y puertos en pos de una economía agroexportadora, bajo los auspicios del libre comercio, también establecido constitucionalmente en el Art. 14 de la Constitución Nacional. Esas prescripciones constitucionales fueron adoptadas uniformemente como “Políticas de Estado” por los gobiernos que se sucedieron hasta el estallido de la primera guerra mundial. Para esa fecha, 1914, nuestro país estaba posicionado entre los primeros ocho del mundo en ingreso per cápita, en paridad con Francia y Alemania, aunque algo por debajo de Inglaterra, Estados Unidos, Australia y Canadá. La primera guerra mundial suspendió por cuatro años la venida de capital extranjero para la expansión de nuestra infraestructura, y limitó la inmigración europea. En el decenio de los años treinta, el freno a nuestras exportaciones agropecuarias provocado por la depresión mundial fue compensado en parte con políticas activas de tipo de cambio competitivo, sustitución de importaciones, obras públicas y construcción de caminos. En lo relativo a los impuestos, se creó la Dirección General Impositiva y el impuesto a los réditos. Quizá hubiese sido otra la historia económica argentina en la segunda parte del siglo XX si se hubiese sancionado un impuesto a la tierra libre de mejoras en lugar del impuesto a los réditos, o si, como proponemos en este proyecto de ley, un impuesto a la tierra libre de mejoras que opere como pago a cuenta del impuesto a las ganancias. En lugar de esta alternativa racional, se siguió un camino aparentemente más fácil a partir de 1943 con la congelamiento de los alquileres y su prórroga sine die, apartando así al país de las sabias prescripciones de la Constitución Nacional. El congelamiento fue una medida redistributiva, pero anti-productiva. Creo un gran desorden en la propiedad. El derecho personal del locatario se transformó en una suerte de derecho real y la incertidumbre

consiguiente constituyó un freno al aumento de las inversiones, la producción y al desarrollo tecnológico del agro. Lo cierto es que aún en 1943, Argentina mantenía su posición entre los países de mayor ingreso per cápita del mundo, aunque la importancia del factor tierra en nuestro desarrollo comenzó a declinar.

1. *Eficiencia económica del impuesto al valor de la tierra libre de mejoras.* Se trata de reivindicar, al menos en parte, al factor tierra como factor de nuestro desarrollo.

Para ello se debe volver a la idea de David Ricardo sobre el impuesto al valor de mercado de la tierra libre de mejoras. En este trillado tema, la vieja escuela liberal clásica se cubrió de gloria ante de los estudiosos de la economía y las ciencias sociales y políticas. En efecto, el impuesto al valor de mercado de la tierra libre de mejoras debió ser la base de un sistema impositivo destinado a liberar las energías sociales, promover la eficiencia y el crecimiento, sin distorsionar la asignación de los recursos, y por sobre todo ello, tendiente a materializar un ideal de justicia distributiva. El mismo David Ricardo decía en el libro citado: *“un impuesto sobre la renta de la tierra no afectaría solamente a la renta misma; recaería totalmente sobre los propietarios y no podría transferirse a los consumidores. El propietario no podría subir la renta porque dejaría inalterada la diferencia entre el producto obtenido en el terreno menos productivo y el cosechado entre los demás.”*

El fundamento teórico del impuesto al valor de mercado de la tierra libre de mejoras radica en la baja elasticidad de oferta del factor tierra. Si la curva de oferta de tierra es una línea vertical, el impuesto deberá ser absorbido por el mismo propietario. Es imposible que el propietario lo traslade. La única manera de evitarlo es trasladando el predio a otras manos. Por ello, para poder conservar su propiedad, no tendrá más remedio que hacerla producir más para poder pagar el impuesto y todavía tener un excedente. Es importante, sin embargo, que el impuesto se aplique solamente a la tierra libre de las mejoras que pueda efectuar el mismo propietario. Se trata de alentarlo a construir edificios, depósitos, alambrados, silos, molinos, aguadas, canales y toda clase obras a ejecutar por el mismo dueño, tendientes a mejorar la productividad del predio de que se trate.

El primer país que ensayó con éxito este impuesto liberal y progresista en forma masiva fue paradójicamente un país conservador como el Japón de fines del siglo

XIX. El país estaba gobernado por el Emperador Meiji, un joven brillante y restaurador de los poderes políticos imperiales. Este gobernante decidió abolir el sistema feudal existente en su país de tenencia de la tierra en manos de grandes familias dinásticas. Meiji pensaba que el sistema feudal era culpable del atraso del Japón y que si su país no se desarrollaba iba a ser prontamente invadido y convertido una colonia de Inglaterra, o de los Estados Unidos, cuyos buques de guerra merodeaban sospechosamente alrededor de sus costas. Fue así que a poco de asumir el poder en 1868, este Emperador estableció un sistema liberal para comprar y vender tierras, pero al mismo tiempo puso un fuerte impuesto al valor de la tierra libre de mejoras para forzar a las familias guerreras y terratenientes a vender las tierras a quienes podían pagar los impuestos. Estos eran los agricultores que sabían cómo trabajarla y hacerla producir para después poder pagar la carga tributaria. En tres años la producción de arroz se triplicó y Japón empezó su carrera hacia el desarrollo económico con un éxito inicial espectacular merced a la aplicación del impuesto a la tierra libre de mejoras dentro de un sistema de libertad de comercio para la tierra.

Un autor de gran interés para el argumento a favor del impuesto al valor de la tierra libre de mejoras fue el norteamericano Henry George (1839-1897) quien publicó en 1879 un popular libro bajo el título *“Progress and Poverty”*. El libro defiende la idea de un impuesto único sobre la renta pura o “no ganada” de la tierra. Dicha forma de imposición permitiría al Estado apropiarse de aquella parte de la renta bruta total debida a las condiciones naturales de fertilidad y localización, dejando exenta la parte obtenida como consecuencia de las mejoras realizadas por el propietario mediante el trabajo y la inversión de capital. Este impuesto, según George, debía ser el único admisible para la financiación de los gastos gubernamentales y permitiría, según él, la eliminación de los demás tributos, lo cual constituiría un aliciente para el comercio y para la industria y un beneficio para los obreros, forzando a su vez a los terratenientes a mejorar su propiedad. Es discutible la tesis del impuesto “único” a nivel nacional, pero en el caso de las provincias y municipalidades, la idea del impuesto único tiene un alto grado de validez. Al respecto un estudio reciente muestra en detalle cómo un impuesto único al valor de la tierra libre de mejoras del 2% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires permitiría solventar la totalidad del presupuesto de esta ciudad, que es una cuasi-provincia. Ello revela que este impuesto, si se lo considerara como pago a cuenta del impuesto a las ganancias, podría devolver gran parte de su autonomía fiscal a

las provincias y podría ser la pieza clave para destrabar la imposible ley convenio que estipula el artículo 75, inciso 2) de nuestra Constitución Nacional sobre la coparticipación impositiva.

Muchos políticos y economistas en nuestro país impulsaron las ideas de Ricardo y Henry George sobre el impuesto a la tierra libre de mejoras, especialmente los progresistas de principios del siglo XX como por ejemplo los Presidentes Roque Sáenz Peña e Hipólito Yrigoyen, el gobernador de Córdoba Ramón J. Carcano, Eleodoro Lobos, ministro de agricultura del Presidente Roque Sáenz Peña y Decano de la Facultad de Ciencias Económicas, José María Rosa, ministro de Hacienda de Julio Argentino Roca y luego de Victorino de la Plaza, Antonio de Tomaso, ministro agricultura del Presidente Agustín P. Justo, entre otros. Más modernamente muchos autores han insistido en las bondades de este impuesto en relación a los demás, cuya carga, se afirma, agobia al país y frena la producción.

Especial reconocimiento merece Roque Sáenz Peña, pues más allá de su adhesión intelectual a la idea, en ejercicio de la presidencia promovió dos proyectos de ley tan consistentes entre sí como la cara y la ceca de una moneda: uno, político, la ley del voto secreto y obligatorio, por el que es recordado y otro, que movilizaba la economía y respaldaba las bases económicas de la democracia. Sin ésta segunda ley, la primera podía ser peligrosa<sup>33</sup> para la paz social y la estabilidad política del país. El segundo proyecto fue archivado por causa de su prematura muerte y olvidado por los siguientes hombres públicos, pero es de enorme actualidad. Su fin era asegurar la “democracia política” mediante una correlativa “democracia económica”, consistente en “igual derecho de acceso a la tierra para todos que quisieran trabajarla”. El proyecto establecía el impuesto a la renta de la tierra libre de mejoras, a pagar en todos los territorios nacionales (las 10 gobernaciones) que en su conjunto eran la mayor parte, del territorio argentino de entonces. Los antecedentes de este proyecto provenían del decenio de 1820 durante el gobierno de Rivadavia.

<sup>33</sup>También hubo varios proyectos de ley sobre esta materia presentados por distinguidos diputados socialistas y demócratas progresistas. Por ejemplo dos de diputado Juan B. Justo del 16 de julio de 1917 y otro de 1919. Otro más del diputado Dickman del año 1922. También dos del diputado demócrata progresista J.H. Martínez del 15 de julio de 1920 y reproducido por el mismo diputado el 25 de agosto de 1922. Y por último uno del diputado socialista Magris y otros del 14 de septiembre de 1933

La idea del impuesto a la tierra libre de mejoras ha sido entusiastamente favorecida por el gobierno norteamericano con su política exterior después de terminada la segunda guerra mundial en 1945, como modo de favorecer la difusión de la propiedad privada agraria en pequeñas parcelas en todo el mundo, combatir el latifundio, aumentar la productividad de las economías capitalistas y de esta manera luchar eficientemente contra ideologías que favorecen la propiedad estatal de la tierra, un sistema que demostró ser ineficiente. De allí, las reformas agrarias efectuadas en países fuertemente influenciados por Estados Unidos como Japón, Corea del Sur y Taiwán en la temprana posguerra. De allí, la presión en el mismo sentido de la Alianza para el Progreso, programa lanzado por el Presidente Kennedy para América latina a poco de asumir su presidencia en 1960.

A lo largo de la historia, el impuesto a la renta de la tierra libre de mejoras ha sido aplaudido por los políticos y economistas liberales de todo el mundo. Por ejemplo, fue apoyado por el partido liberal inglés por intermedio de Winston Churchill cuando era diputado por este partido en la Cámara de los Comunes en 1909.

Entre los economistas, el impuesto a la tierra libre de mejoras es el preferido. La literatura al respecto es abrumadora. Los países que se caracterizan en la actualidad por hacer hincapié en el impuesto a la tierra libre de mejoras son Australia, Nueva Zelanda y algunos estados y municipalidades de los Estados Unidos, Inglaterra, Japón y Canadá donde es deducible del impuesto a las ganancias. En la República Argentina la recaudación del impuesto inmobiliario en proporción a la recaudación impositiva es insignificante, 4 veces menos que en los países referidos. Claro está que a este porcentaje exiguo habría que agregarle recaudaciones municipales y el impuesto nacional a los bienes personales, en el que la mayor parte de la recaudación corresponde a inmuebles e incluye a las mejoras.

La implementación de un régimen de impuesto a la tierra libre de mejoras en la Argentina tendría efectos expansivos sobre la actividad agropecuaria y sobre la industria de la construcción, tal como ocurrió en todos los países en los que se aplicó. Por ejemplo, en Pennsylvania, Estados Unidos, se probó el fuerte impulso a favor de la construcción de viviendas que significó recaudar menos del 0,5% sobre el valor del suelo y no cobrar nada sobre lo edificado, sin importar la calidad y cantidad construida. A principios de los años 1970, en ese Estado, de manera



sucesiva, 8 ciudades hicieron el cambio y en dos años la construcción aumentó alrededor del 250% poniendo fin a la desocupación y proveyendo de viviendas a quienes carecían de ella.

Aunque la recaudación más fuerte de este impuesto estaría en las ciudades ya que se grava la “proximidad”, lo más interesante consiste en que la tierra rural dejaría de ser un bien dedicado parcialmente a la especulación y pasaría a ser un bien de producción, exclusivamente, pues sería imperativo generar los excedentes con los cuales poder pagar el impuesto. Los propietarios rentistas deberán contratar ingenieros agrónomos, veterinarios y especialistas para aplicar la más moderna tecnología agropecuaria. Y si no están en condiciones de hacerlo, deberían vender sus campos a quienes estén en condiciones de maximizar la producción. Vastas extensiones de tierra en el Chaco, Formosa, Salta, Santiago del Estero, provincias con una recaudación bajísima en este impuesto, deberán ser aplicadas a las producciones más rentables. La mera posesión de tierras con agricultura extensiva para lucrar con la valorización de la tierra en el largo plazo dejaría de ser conveniente. Habría una gradual y beneficiosa transferencia de tierras a aquellos que la saben trabajar, como enseña la experiencia universal. Claro está que la mayor parte de esa producción adicional deberá ser exportada, lo cual potenciará el desarrollo del país. Se repetiría así el boom exportador de 1860-1914, época en que también el impuesto inmobiliario, llamado entonces contribución territorial directa, proveía el 60% de las finanzas provinciales.

Todo el vasto interior del país agrario está despoblado mientras domina el hacinamiento en las ciudades particularmente en la “zona metropolitana de Buenos Aires”. En menos de 3.000 km<sup>2</sup> están radicados más de 14 millones de personas y más de 2 millones viven en “villas miserias”. La densidad habitacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es de 15.000 personas por kilómetro cuadrado.

Es probable además que los efectos más significativos del impuesto al valor de la tierra libre de mejoras se produzcan en las zonas urbanas. La actual “contribución inmobiliaria” está diseñada al revés de lo propuesto en este proyecto de ley y rinde muy poco si se lo considera como ingreso para el fisco. Paga mucho más quien construye de buena calidad o renueva su edificio, que aquel que mantiene baldío su terreno, o en estado de ruina a su edificio.

Pero las zonas rurales se beneficiarían enormemente y con ello también las finanzas provinciales e incluso también las nacionales, por la mayor recaudación debida al extraordinario crecimiento en el volumen de exportaciones generada por la mayor producción. Para llevar a cabo la reforma que se propone, el gobierno Nacional y los gobiernos provinciales debieran actuar coordinadamente con un criterio de largo plazo y no movidos por urgencias presupuestarias circunstanciales. El impuesto a la tierra libre de mejoras debiera ser aprobado por una ley del Congreso Nacional como “contribución directa por tiempo determinado”. Las tierras deberían ser valuadas científicamente a su valor venal libres de mejoras y la tasa del impuesto debiera ser del 1% anual pagadero en 6 cuotas bimestrales dentro del año.

2. *El concepto libre de mejoras.* Es crucial que la ley defina el concepto “libre de mejoras”. Se refiere a las construcciones, edificios, alambrados, aguadas, galpones, molinos, sistemas de riego, canales, caminos, árboles plantados, que se encuentren dentro del predio de que se trate. Estos deben quedar totalmente excluidos de la valuación fiscal. Se trata de valuar el predio pelado. En estado salvaje. Pero sí deben tenerse en cuenta las mejoras de predios vecinos que confieren valor económico al propio. La tierra debe ser valuada en función de los caminos, calles, autopistas, construcciones vecinas y jardines, que, aunque ajenos al predio de que se trate, lo hacen más valioso. La idea es que el contribuyente individual que haga mejoras en su propio predio no pague impuesto por ellas, de manera que se sienta estimulado a hacerlas. Pero en cambio tenga que pagar por la mayor valuación de las tierras que trae el progreso general de la sociedad, la llamada plusvalía de origen social. En otras palabras, debe pagar por el mayor valor que pueda recibir su tierra por las mejoras efectuadas por sus vecinos en predios ajenos, incluso las mejoras que hace el Estado nacional, provincial o municipal en las cercanías de su predio. Por otra parte, la aplicación del impuesto a la tierra libre de mejoras en el ámbito urbano estimularía una gradual relocalización de la población argentina hacia las ciudades del interior donde la tierra es mucho más barata y donde se pagarían menores impuestos en relación a los que se pagarían en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el gran Buenos Aires. También se incentivaría el inmediato uso de los terrenos baldíos y el mejoramiento de las propiedades existentes en todo el país, desde que las mejoras estarían exentas del impuesto. Todo ello, como se destacó antes, daría un poderoso impulso a la industria de la construcción, actividad creadora de empleos por excelencia.

3. *Derogar la prohibición de indexar.* Para reforzar la actividad en la industria de la construcción, que de por sí ya estaría estimulada porque las construcciones sobre los lotes no estarían gravadas, convendría complementar el establecimiento del impuesto a la tierra libre de mejoras con la derogación de la prohibición de la indexación y el desdoblamiento de las funciones del dinero, tal como se propone en el Título I del presente proyecto.

Nótese que estas medidas, además de aprovechar el saneamiento del INDEC, fomentarán el aumento de los depósitos a plazo fijo a más de tres meses en los bancos dado que éstos estarían indexados. Ello permitiría también la difusión de hipotecas indexadas con el índice del costo de la vida. De esta manera, al crear una alternativa de inversión en el país, se desalentaría la compra de dólares, con lo cual se obtendría el beneficio adicional de frenar la fuga de capitales, la que según el INDEC supera los 200 mil millones de dólares, y que algunos economistas y bancos calculan en 400 mil millones de dólares. En adición, los proyectos de ley referidos darían un golpe de gracia a la economía subterránea mediante una batería de medidas fiscales y de reforma de un artículo sobre pagos del Código Civil y Comercial de la Nación.

4. *La Constitución Nacional, el eficiente uso del recurso tierra, la reducción de la evasión y el fomento de la correspondencia fiscal.* El Art. 75 de la Constitución Nacional establece que:

“ *Corresponde al Congreso:*

1. *Legislar en materia aduanera. Establecer derechos de importación y exportación, los cuales así como las avaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.*

2. *Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y el bien general del estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.*

*Una ley convenio sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá*

*regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad de la remisión de los fondos.*

*La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.*

*La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.*

*No habrá transferencia de competencias, servicios y funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada, o por la ciudad de Buenos Aires en su caso.*

*Un organismo federal tendrá a su cargo el control y la fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.*

*3. Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.”*

Estos tres incisos del artículo 75 tienen su fuente en el art. 67, incisos 1) y 2) de la Constitución de 1853-60, por lo cual es interesante determinar qué entendían los constituyentes de esa época por contribuciones directas o indirectas. Nada mejor que referirse al respecto a Juan Bautista Alberdi, el inspirador de la Constitución histórica. Afirmaba el gran tucumano: O se pide directamente al contribuyente una parte de su renta, o bien se exige una suma sobre ciertos consumos que hace con su renta, sin inquirir su nombre o mencionar su persona. Lo primero es la contribución directa, lo otro es llamado contribución indirecta

Es evidente que al exigir al propietario de un inmueble una parte de la renta de ese

inmueble a título de impuesto inmobiliario, estamos ante una contribución directa. Corroborando esta antigua interpretación y después de una larga disquisición sobre lo que se entiende por impuestos directos o indirectos y reconociendo que la mayoría de los autores considera directos a los impuestos que no son trasladables, e indirectos a aquellos en los cuales en que el contribuyente “de jure” traslada la carga impositiva al de facto por la vía de la elevación de los precios, afirma Dino Jarach:

*“En resumen, me parece que de acuerdo con los conceptos de Alberdi y Gorostiaga, el significado de impuesto directo era muy amplio y abarcaba a todos los impuestos no aduaneros y por lo tanto, todos los impuestos que no fueran aduaneros debían ser establecidos por la Nación únicamente por tiempo determinado. ...¿Que se entiende por contribución directa? Cuando alguien va a pagar la contribución directa, todo el mundo sabe que se trata de la contribución territorial o fundiaria, o, como se la denomina más modernamente, contribución o impuesto inmobiliario. La contribución directa era el principal recurso provincial en una época en que la riqueza inmobiliaria era la más importante manifestación de riqueza.”*

Sobre esta premisa, esto es que el impuesto inmobiliario es una contribución directa, no cabe duda que la Nación puede establecerla por tiempo determinado “proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación” porque “el bien general del estado lo exige”. Además, para que no distorsione la asignación de los recursos de la economía nacional debe ser un tributo establecido como un impuesto al valor de la tierra “libre de mejoras”.

Este último es un concepto fundamental, como ya hemos adelantado. Pero una pregunta adicional surge: en caso de que lo establezca la Nación, ¿Es coparticipable? La respuesta la da el propio inciso 2: no lo es si tiene una asignación específica. Pues bien, la asignación específica que aquí sugerimos es la de solventar los gastos provinciales de seguridad y educación. Es decir, que no se trataría de un impuesto para beneficiar a las arcas nacionales, sino todo lo contrario. Sería para beneficio de las mismas provincias donde está ubicado el inmueble. Esta sería la asignación específica que exige la Constitución Nacional para que no sea coparticipable.

Además, sugerimos una tasa anual que no pueda exceder del 1% del valor venal, excepto que se trate de terrenos de propiedad de sujetos residentes del exterior,

en cuyo caso, la tasa subiría al 2%. Además, este proyecto de ley propone que el impuesto sea computable como pago a cuenta del impuesto a las ganancias por parte de los contribuyentes residentes en el país. Y que, por otra parte, se derogue el impuesto a los bienes personales y el impuesto a la renta mínima presunta en lo referente a los inmuebles alcanzados por el impuesto a la tierra libre de mejoras. En efecto, en la actualidad existe una caótica triple o cuádruple imposición sobre los inmuebles, incluyendo las mejoras sobre los mismos: el impuesto o tasa municipal, el impuesto inmobiliario provincial y el inmobiliario nacional por la vía del impuesto a los bienes personales y el de la ganancia mínima presunta sobre inmuebles. Queda claro entonces que el impuesto a la tierra libre de mejoras legislado de la manera aquí propuesta contribuiría fuertemente a fortalecer la autonomía financiera de las provincias y a aumentar la productividad de las tierras del país, a redistribuir racionalmente su población, al fomento de la industria de la construcción y el empleo, puesto que las mejoras no estarían gravadas, todo ello en un contexto de justicia distributiva y óptima asignación de los recursos.

5. *Pago a cuenta de Ganancias y disminución de la evasión en este impuesto.* El impuesto a la tierra libre de mejoras del 1% sobre el valor venal de la tierra libre de mejoras debe poder computarse como pago a cuenta de ganancias. Y esta es una condición sine qua non para el éxito de la reforma fiscal que se propone. Como el impuesto a la tierra libre de mejoras es imposible de evadir y debe pagarse inexorablemente, su establecimiento y su cómputo como pago a cuenta ayudaría a la Nación a reducir la evasión en el impuesto a las ganancias. En efecto, una gran cantidad de potenciales contribuyentes no inscriptos en este impuesto verían la conveniencia de inscribirse para aprovechar el dicho pago a cuenta. De la misma manera, una legión de monotributistas encontraría conveniente pasar al régimen general de pago del impuesto a las ganancias para también aprovechar el pago a cuenta. Según la CEPAL, la evasión impositiva en ganancias llega en nuestro país al 49,7%, una de las más altas entre las de los países en desarrollo. Con el sistema que se propone la evasión podría alcanzar una meta más normal del 20%.

6. *La sustitución del impuesto distorsivo sobre los ingresos brutos.* En el Título IV de comentado se sugiere una tasa anual del gravamen a la tierra libre de mejoras del uno por ciento (1%), la que será recaudada por las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, considerando a estos efectos la jurisdic-

ción en que se encuentra ubicado el lote de terreno. No obstante, se prevé que dicha alícuota se incremente en un ciento por ciento (100%), cuando los lotes de terrenos ubicados en el país sean de titularidad directa de personas humanas o de sociedades, empresas, establecimientos estables, patrimonios de afectación o explotaciones domiciliados o, en su caso, radicados o ubicados en el exterior.

Cabe destacar que estimamos que la recaudación tributaria del año 2015 con el impuesto que aquí se propone hubiera alcanzado a cubrir y superar la recaudación total del impuesto sobre los ingresos brutos en todo el país, así como también la recaudación de los impuestos a los bienes personales y a la ganancia mínima presunta, e impuestos inmobiliarios provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En efecto, considerando solamente la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para la cual existen estimaciones precisas, la recaudación total en millones de pesos del impuesto a la tierra libre de mejoras en el año 2015 alcanzaría a 47.800 millones, considerando una tasa del impuesto del 1% y descontando los inmuebles exentos. Si tenemos en cuenta que en casos de no residencia fiscal del propietario del inmueble en el país, la tasa sería del 2%, la suma anterior excedería largamente los 55.000 millones de pesos. Contra esta suma, la recaudación por ingresos brutos alcanzó 50500 millones de pesos y el impuesto inmobiliario local solamente 6.900 millones. Similares cuentas pueden hacerse en las demás jurisdicciones, lo cual permitiría sustituir aquellos impuestos con el impuesto a la tierra libre de mejoras. El total de la recaudación obtenida por las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en concepto de impuesto a los ingresos brutos fue de \$ 184.674 millones de pesos en el 2014 (=U\$S 22.860 millones), y en el caso del impuesto inmobiliario \$ 17.428 millones de pesos (U\$S 2158 millones). La recaudación obtenida por el Estado Nacional, originada en el impuesto sobre los bienes personales fue de \$ 14.355 millones de pesos (U\$S 1.778 millones) y el impuesto a la ganancia mínima presunta de \$ 2.290 millones de pesos (U\$S 283 millones). Para chequear los cálculos hemos considerado el total de lo recaudado por ingresos brutos en cada jurisdicción y ese número lo hemos dividido por el 80% de la cantidad de hectáreas de cada provincia, con lo cual obtenemos el impuesto promedio a recaudar por hectárea en cada jurisdicción, el que multiplicado por 100 nos arrojaría una valuación de la tierra consistente con el impuesto del 1%. Las cifras muestran consistencia con las valuaciones del mercado actual para el promedio de las tierras urbanas y rurales.

Por otra parte, si bien la suma de la recaudación de ingresos brutos, bienes personales y ganancia mínima presunta representa el 75% de la recaudación del impuesto a las ganancias, como la derogación de estos impuestos y su sustitución por el impuesto a la tierra libre de mejoras permitiría reducir la evasión en ganancias en un 50%, resultaría finalmente que el pago a cuenta del impuesto a las ganancias efectuado por los contribuyentes del impuesto a la tierra, terminaría insumiendo el 50% aproximadamente del total del impuesto a las ganancias

*7. Derogación de los impuestos sobre los ingresos brutos e inmobiliarios en las jurisdicciones adherentes.* Tal como fuera señalado, la adhesión de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al presente régimen implicaría el compromiso de derogar el impuesto sobre los ingresos brutos y el impuesto inmobiliario o tributo similar existente, debiendo la autoridad ejecutiva de la Provincia, o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires suspender la aplicación de los referidos gravámenes dentro de los treinta (30) días corridos de la fecha de adhesión al presente régimen.

La eliminación del impuesto inmobiliario o similar en la jurisdicción adherente procura evitar la doble imposición que se generaría respecto de los terrenos que queden sujetos al impuesto a la tierra libre de mejoras, más aún cuando la actual contribución inmobiliaria está diseñada al revés de lo propuesto en este proyecto de ley, y que además genera una exigua recaudación fiscal.

Por su parte, la derogación del impuesto sobre los ingresos brutos en la jurisdicción que adhiera al régimen se funda en la necesidad de eliminar los efectos distorsivos que genera esta forma de imposición y su incompatibilidad con la adopción de un sistema tributario más justo y equitativo y con mayor neutralidad fiscal. El carácter regresivo, escalonado en la cadena de valor y acumulativo del impuesto sobre los ingresos brutos da sustento a su necesaria eliminación del sistema tributario vigente.

A diferencia del impuesto a la tierra libre de mejoras propuesto, el impuesto sobre los ingresos brutos recae finalmente sobre el sector con menor capacidad adquisitiva. En efecto, se trata de un impuesto regresivo ya que, al no tener en cuenta la capacidad contributiva del sujeto, a mayores ingresos disminuye su incidencia efectiva. En consecuencia, la cantidad pagada con relación al ingreso de las personas aumenta cuando dicho ingreso disminuye.



8. *Aumento de los salarios reales.* Además, debido a su carácter escalonado en la cadena de valor y acumulativo, el impuesto a los ingresos brutos genera discriminación en perjuicio de los bienes y procesos que requieren gran número de etapas, induciendo artificialmente a adoptar modos de organización empresarial que busquen economizar el impuesto a través de la reducción del número de etapas, es decir, a través de la integración vertical, en algunos casos en desmedro de la eficiencia y productividad. Desde el punto de vista económico, genera un efecto piramidal que incrementa el costo de los bienes y servicios y que, en definitiva, es soportado por los consumidores final. Este efecto piramidal se genera cuando los agentes económicos buscan mantener en términos relativos el mismo margen de utilidad respecto de sus costos, los cuales incluyen al impuesto. Si bien la posibilidad de que los agentes económicos mantengan el mismo margen de utilidad en términos porcentuales respecto del precio de compra dependerá del mercado (de la elasticidad precio de la demanda del bien), lo importante es resaltar que la acumulación es un resultado no deseado en economía. Hemos tratado de medir este efecto piramidal usando una tabla de insumo producto para la economía argentina preparada en 1997.

Los resultados preliminares indican que la eliminación del impuesto a los ingresos brutos en todas las jurisdicciones del país permitiría una rebaja promedio en los precios de los bienes de consumo del orden de un 6,13% con un máximo de 9% y un mínimo de 3,5% y un desvío estándar del 1,3%. Por consiguiente, se ratifica que la adopción de esta propuesta traería una considerable mejora equivalente en los salarios reales de los trabajadores del orden del 6%.

9. *Eliminación de conflictos interprovinciales y promoción de exportaciones.* Por otra parte, la territorialidad del gravamen ha generado no pocas controversias. Ello por cuanto el principio de territorialidad es de difícil aplicación cuando los ingresos brutos se devengan como retribución de una actividad desarrollada sólo en parte en la jurisdicción provincial del contribuyente. En esta hipótesis, los ingresos brutos no pueden ser atribuidos entera y exclusivamente a la actividad producida en una sola jurisdicción, y ésta es la razón principal del nacimiento del Convenio Multilateral. Este acuerdo ha generado controversias sobre su interpretación y alcance por parte de los contribuyentes y las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En cuanto al comercio internacional, cabe señalar que los impuestos que presentan escalonamiento y alcúotas distintas en la cadena de valor además de acumulativos como el impuesto sobre los ingresos brutos producen dos efectos no deseados desde el punto de vista económico, que los torna carentes de neutralidad. Por un lado, se incorporan al costo de los bienes exportados, haciéndolos perder competitividad en los mercados internacionales. Por otro lado, actúan como un verdadero subsidio a los bienes importados desde otros países que no establecen este tipo de impuestos, los que compiten con los nacionales con una ventaja adicional en los mercados internos.

En resumen, la derogación del impuesto sobre los ingresos brutos por parte de las jurisdicciones locales que adhieran al presente régimen permitirá disminuir las distorsiones que produce el gravamen en la economía nacional y estimular nuestras exportaciones; y producirá además una importante rebaja en los precios de los bienes y servicios, debido a que no se acumulará en el costo de éstos con efecto cascada. Adicionalmente, se generará un aumento en los salarios reales y además, y se posibilitaría eliminar los conflictos interprovinciales que se han incrementado en los últimos años.

No puede desconocerse que el establecimiento del impuesto a la tierra libre de mejoras, conforme el esquema aquí propuesto, se enmarca en una reforma con alto impacto progresista, tendiente a reducir la imposición indirecta y regresiva al consumo, respecto de los contribuyentes que menos ingresos ganan y, al mismo tiempo, someter a imposición directa a los titulares de tierras con alta capacidad contributiva.

10. *Correspondencia fiscal y aumento de las autonomías provinciales.* Las debilidades del sistema impositivo argentino no solamente radican en los impuestos legislados que en la práctica no se cobran en desmedro de la ley y la justicia distributiva. También hay un grave problema de correspondencia fiscal. En efecto, el régimen de coparticipación vigente determina que lo que los gobiernos provinciales gasten lo que no recaudan, sino que les viene de arriba de la Nación. Es decir que los gobiernos provinciales argentinos tienen mayores responsabilidades de gasto que de recaudación, lo que conduce a comportamientos fiscales no responsables, a un desincentivo a recaudar y, por lo tanto, a una mayor evasión. Con el sistema que se propone en esta ley se respaldaría la autonomía provincial y se fortificaría la recaudación por las provincias mediante un impuesto tradicionalmente local, con

lo cual se contribuiría a poner fin a la actual sumisión humillante de los gobernadores de provincia al poder presidencial.

11. *El dominio “originario” provincial y la distribución de los poderes impositivos.* La legislación del Congreso de la Nación tendiente a establecer un impuesto a la tierra libre de mejoras uniforme en todo el territorio nacional podría ser visto por algunos juristas como una intromisión inaceptable en la autonomía de las provincias y los municipios. Particularmente relevante para este argumento contrario a este proyecto de ley sería el artículo 124 de la Constitución Nacional de 1994 que reza: Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Existe en nuestro país una gran confusión sobre la interpretación de esta cláusula que, en realidad, es redundante. Para dilucidar el punto debemos puntualizar qué se entiende por dominio originario. Nada mejor al respecto que referir la cuestión a Dalmacio Vélez Sarsfield, quien fuera autor del Código Civil anterior, Ministro de Hacienda en la Presidencia de Mitre y del Interior en la de Sarmiento, y sobre todo el primer profesor de Economía Política en la Universidad de Buenos Aires. Todo un gran maestro en el Análisis Económico del Derecho. Escribía Vélez en la nota al art. 2507 del Código Civil: “Muchos autores dividen la propiedad en la propiedad soberana del Estado y en la propiedad del derecho civil, en otros términos, en dominio eminente y dominio civil. La Nación tiene el derecho de reglamentar las condiciones y las cargas públicas de la propiedad privada. El ser colectivo que se llama Estado tiene respecto de los bienes que están en su territorio, un poder, un derecho superior de legislación, de jurisdicción y de contribución, que aplicado a los inmuebles, no es otra cosa que una parte de la soberanía territorial interior. A este derecho del Estado, que no es un verdadero derecho de la propiedad o dominio, corresponde el deber de los propietarios de someter sus derechos a las restricciones necesarias al interés general, y de contribuir a los gastos necesarios a la existencia, o al mayor bien del Estado.”

Está claro que el “dominio originario” no es ni más ni menos que el “dominio eminente” al que se refiere Vélez Sarsfield. Y si bien es cierto que las provincias tienen ese dominio eminente u originario, en gran medida lo han delegado en la Nación al aprobar la Constitución de 1853-60 y la de 1994. Ejemplo de esa

delegación es la autorización del art. 75, inc. 12) al Congreso Nacional para dictar el Código Civil y el de Minería que precisamente tratan respecto de los alcances de la propiedad civil lo cual es correlativo de la estricta prohibición a las provincias de ejercer el poder delegado a la Nación según reza el art. 126, como dictar los códigos de fondo, establecer aduanas interprovinciales y otras. Para mayor redundancia, la Constitución Nacional vuelve a prohibir a las provincias establecer derechos aduaneros en el transcripto art. 75, inciso 1). Y, además, en el art. 9 reitera que no habrá más aduanas que las nacionales en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso. Por su parte, el art. 10 establece que el interior de la República es libre de derechos de circulación de los efectos de producción nacional, y libres también serán las mercancías de todas clases despachadas por las aduanas exteriores. La Constitución quita a las provincias también en los arts. 11 y 12 el derecho a establecer peajes de tránsito a carruajes, buques y bestias en todo el territorio nacional. A mayor abundamiento, establece en los arts. 7 y 8 que el ciudadano de una provincia es ciudadano de las demás y que los procedimientos y actos públicos en una provincia hacen fe en las demás. Todas estas normas tienden a crear un gran mercado nacional para promover el desarrollo económico. En efecto, la filosofía de estas normas está en la Economía Política de Adam Smith. En su libro la “Riqueza de las Naciones”, el escocés estableció como uno de los grandes principios de la economía política con plena vigencia hoy día, que la productividad depende de la división del trabajo, y que la división del trabajo depende de la extensión del mercado. Alberdi, el diseñador de las grandes líneas de nuestra Constitución histórica conocía perfectamente la obra y la escuela de Adam Smith. Y luego de prodigar elogios sin par a este autor por ensalzar el valor del trabajo como fuente verdadera y última de la riqueza, dice sin medias tintas en su ya citado libro sobre el sistema económico y rentístico de la Constitución Argentina: *“A esta escuela de libertad pertenece la doctrina económica de la Constitución Argentina y fuera de ella no se deben buscar comentarios ni medios auxiliares para la sanción del derecho orgánico de esta Constitución.”*

Como consecuencia de las anteriores consideraciones, queda claro que esta reforma propuesta al sistema impositivo argentino, estableciendo un impuesto nacional del 1% anual al valor venal de las tierras urbanas y rurales libres de mejoras en sustitución de los impuestos a los ingresos brutos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tendría consecuencias sinérgicas importantes para el

aumento de la producción agropecuaria, la expansión de la industria de la construcción, la creación de empleos, el aumento de los salarios reales en un 6%, la mejora en la recaudación impositiva provincial, municipal y nacional. Además de promover la correspondencia fiscal, la reducción de la evasión y la justicia distributiva conjuntamente con la eficiencia económica.

Para que el impuesto a la tierra libre de mejoras que propone esta ley no resulte en una sobrecarga insostenible para los contribuyentes, su pago debería ser considerado como pago a cuenta del impuesto a las ganancias, y debería estar acompañado de la derogación del impuesto a los ingresos brutos a nivel provincial y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los bienes personales y del impuesto a la renta mínima presunta, en relación a los inmuebles alcanzados por el impuesto propuesto. De esta manera, esta iniciativa legislativa sería extremadamente conveniente para las provincias, pues reduciría de una manera formidable su subordinación de facto al gobierno nacional.

Beneficiaría también al Estado Nacional porque ayudaría a la Administración Federal de Ingresos Públicos al control de la evasión en el impuesto a las ganancias, evasión que según estimaciones de la CEPAL alcanzaría al 49,6%. Sobre la base satelital, los registros catastrales de todo el país y con el apoyo del Consejo Federal del Catastro ya creado por Ley 26209, el Poder Ejecutivo Nacional debería realizar el avalúo *“proporcionalmente igual en todo el territorio de la Nación”* de las tierras libres de mejoras, y suministrar dicho avalúo las provincias y a la CABA. Para ello contarán con los informes de las inmobiliarias del lugar. En el caso de los predios rurales, el avalúo científico proporcionalmente igual efectuado por el Estado Nacional se propone que sea suplantado, a opción del contribuyente por una autovaluación, pero en este caso, el Estado Nacional, o el provincial, o el municipal, podrían adquirir el inmueble al precio fijado por el avalúo privado del propietario, con más un 100%, a título de mejoras. Luego el Estado correspondiente procedería a su reventa por licitación a quienes deseen la tierra para trabajarla.

El impuesto a la renta de tierra libre de mejoras del 1% del valor venal debe ser recaudado por las provincias, como lo dispone el proyecto, fortaleciéndose así la llamada correspondencia fiscal. Este impuesto legislado como pago a cuenta de Ganancias es la base para destrabar el impasse del artículo 75, inc. 2) de la Constitución

Nacional que prevé una casi imposible ley convenio entre la Nación y las provincias. Las provincias aplicarían el 1% del gravamen a la seguridad y a la educación, con el objeto de darle una asignación específica y cumplir el precepto constitucional.

## **TITULO VI: FUNDAMENTOS DE LA RED FEDERAL DE AUTOPISTAS**

Por su parte, en el Título VI del presente proyecto de ley, se propone la construcción de la Red Federal de Autopistas (RFA) para integrar el territorio nacional con un servicio vial de excelencia, de carácter universal y calidad homogénea, con inversión privada de riesgo, dentro del régimen de Participación Público Privada (PPP). Dispone también, en el Título II, la Rehabilitación de los Ferrocarriles Nacionales, previa elaboración de un Plan Maestro Ferroviario.

1. *La Red Federal de Autopistas.* La RFA, de 13.346 km., vinculará al 82 por ciento de la población total del país, interconectando 1.150 ciudades que incluyen las capitales de provincias, puertos de ultramar y centros turísticos y posibilitará además una rápida y eficiente comunicación con los países limítrofes a través de los cuatro corredores bioceánicos incluidos en el proyecto: Norte, Transversal, Centro y Sur.

El aspecto saliente del proyecto para la RFA es que, al adoptar como modelo de gestión el régimen de Participación Público Privada (PPP), posibilita la construcción de bienes públicos mediante inversión privada, sin erogación presupuestaria y sin endeudamiento directo del Estado, descartando asimismo el peaje directo que ha demostrado su inviabilidad fuera de la Región Metropolitana de Buenos Aires, por caudal insuficiente de tránsito. Durante un cuarto de siglo, la aplicación de este sistema de peaje no posibilitó la construcción de un sólo km. de autopista. Este proyecto propone en cambio, la creación de un “peaje indirecto” consistente en un tributo sobre combustible, sistema utilizado por los países líderes como Alemania y Estados Unidos. En nuestro país, toda la red vial existente se construyó mediante este tributo que funcionó exitosamente hasta que los fondos fueron desviados de su destino específico. Por eso, el proyecto anexo propone una solución innovadora consistente en modificar la naturaleza jurídica del tradicional impuesto a los combustibles, creando una tasa que recién será percibida por el inversor privado, cuando la obra esté terminada y habilitada. Sólo entonces el flujo de fondos generado por la tasa se derivará directamente de los agentes de percepción al inversor, para

evitar así el crónico desvío de fondos. De esta manera, la tasa operará como una tarifa retributiva del servicio vial de autopistas que pagarán todos los automovilistas del país, por tener a disposición esta Red Federal que, cuando lo necesiten, les posibilitará acceder seguros y a flujo libre a todas las regiones del país.

Aplicando este modelo de gestión (PPP), el inversor privado asumirá la responsabilidad total de concluir la obra llave en mano y se esforzará en hacerlo rápidamente porque recién a partir de su habilitación comenzará a cobrar la tasa. También el usuario estará protegido ya que sólo desembolsará dicha tasa cuando la obra esté disponible para su uso en forma irrestricta y libre de peaje directo, sin que esto le signifique un costo adicional, ya que la tasa se irá deduciendo de lo que desde hace décadas paga como impuesto al combustible a cambio de nada.

Equipar el territorio con una red integral de autopistas tiene numerosos efectos positivos:

- a) Reducirá la siniestralidad un 87%, ya que evita 7 de cada 8 muertes que hoy provocan nuestras angostas rutas de la muerte.
- b) Disminuirá el costo de los fletes en un 19%, potenciando la competitividad de la economía.
- c) Posibilitará el uso de los “bitrenes”, camiones de gran porte y avanzada tecnología, capaces de transportar hasta 75 toneladas sin dañar la infraestructura. Su uso reducirá aún más los costos de transporte. Autopistas y bitrenes ahorrarán al productor de granos 574 millones de dólares por año en costos de transporte.
- d) Posibilitará la circulación a flujo libre, reduciendo un 30% la duración de las travesías por nuestro extenso territorio. Esto es fundamental para el ómnibus, único transporte público terrestre de larga distancia, que moviliza 65 millones de pasajeros por año.
- e) Brindará conectividad al turismo ya que la red facilitará el acceso a los parques nacionales y principales centros turísticos provocando, como ocurrió en España, un fuerte crecimiento de esta industria de servicios, generosa proveedora de empleo.

f) Permitirá generar 100.000 empleos productivos, entre directos e indirectos, dada la gran escala del emprendimiento.

g) Beneficiará el intercambio del comercio internacional, ya que la red conectará con todos los países limítrofes.

h) Los estudios económicos realizados demuestran que la Red Federal de Autopistas, por la suma de efectos positivos, generará una rentabilidad social del 29 % anual, cifra que justifica plenamente la conveniencia de su ejecución.

Argentina debe aprovechar sus ventajas relativas para concretar un proyecto de gran escala como la RFA. Una de ellas es su geografía llana o suavemente ondulada, que redundará en un menor costo por la mayor facilidad y celeridad en su construcción. En los 13.346 km. proyectados, no es necesario construir ni túneles ni viaductos. Mientras que en Argentina, una autopista de dos carriles por mano cuesta dos millones de dólares por kilómetro, en Italia, por la interminable sucesión de túneles y viaductos, cuesta treinta millones de dólares es decir, 15 veces más. Sin embargo, en Italia están hechas y aquí no.

Además, nuestro país ya cuenta con un proyecto licitatorio terminado y disponible que permite la pronta puesta en marcha de las obras. Este proyecto, originado en el Decreto 1056/97, fue aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional y enviado al Honorable Congreso de la Nación con el mensaje del 16 de marzo de 1998, Registro N° 291. El mismo fue avalado en forma unánime por Resolución N° 7/98 del Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas reunido en Puerto Deseado (Provincia de Santa Cruz) el 03 de abril de 1998. Con posterioridad, el proyecto fue enriquecido con los aportes técnicos hechos por las Provincias. Las legislaturas de seis de ellas, que representan el 64% de la población del país, se han pronunciado en forma unánime por la rápida aprobación del proyecto de ley para la RFA y Rehabilitación de los Ferrocarriles que hoy, en versión actualizada, sometemos nuevamente a consideración del Congreso de la Nación.

El modelo de gestión (PPP) que adopta este proyecto de ley protege al usuario por dos razones básicas:



a) Sólo comenzará a pagar la tasa en el combustible cuando la obra esté terminada y habilitada al uso público libre de peaje directo. Se evita el riesgo del sistema actual en el que se viene pagando por adelantado obras que luego no se realizan o tienen una demora inaceptable. Además, como justo reconocimiento a tantos años de aportes desviados, la tasa que vaya generándose con el avance de las obras será deducida del actual impuesto al combustible.

b) El único pago que hará el usuario será esta tasa o tarifa fijada por ley del Congreso y, por tanto, sólo podrá ser modificada por otra ley. Su valor es muy inferior a los beneficios que la RFA reportará a los usuarios y al país en su conjunto.

Tal como se adelantó anteriormente, por adopción de la PPP, la construcción de la RFA en ningún momento demandará aportes presupuestarios ni avales financieros del Tesoro Nacional. Se realizará íntegramente con recursos privados aportados u obtenidos por los constructores concesionarios. El repago de las obras en el largo plazo se instrumentará mediante un sistema de peaje indirecto, a percibirse a través de la mencionada Tasa Retributiva de Obras y Servicios de Autopistas (TROSA), depositada por los agentes de percepción directamente en la cuenta de los contratistas o sus bancos financiadores, sin ningún tipo de intermediación estatal en el manejo de los fondos.

El flujo de fondos generado por la TROSA posibilitará además, mediante su secularización, la creación de Bonos de Infraestructura en pesos indexados, producto financiero pensado especialmente para que los pequeños ahorristas cuenten con un vehículo seguro y confiable, que les garantizará la protección de su capital protegiéndolos de la inflación. Además, potenciará el mercado local de capitales al incentivar el ahorro privado popular mediante un adecuado estímulo fiscal, actualizando el mecanismo previsto en el artículo 6° de la Ley 17520.

El modelo de gestión PPP estructurado en este proyecto posibilitará también que el Estado Nacional incorpore a su patrimonio un activo de gran envergadura como la RFA, estimado en 27.000 millones de dólares aportados íntegramente por la inversión privada. A diferencia de las privatizaciones tradicionales, en que el Estado transfería activos públicos al patrimonio privado, el sistema propuesto en el presente proyecto capitalizará al Estado porque la inversión privada se transfor-

mará desde el primer momento en activos públicos. Sancionando esta Ley, se dará cumplimiento a lo expresado en el inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional que confiere al Congreso Nacional la facultad de adoptar políticas tendientes a: ...”proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”.

Esta solidaridad interregional se logra porque los aportes recibidos en las regiones metropolitanas serán volcados íntegramente a la ejecución de la red interprovincial de autopistas y de este modo todas las regiones tendrán acceso libre a un servicio universal de calidad homogénea y libre de peaje directo. Las regiones de mayor densidad poblacional y de mayor consumo de combustible, harán posible este servicio universal que las regiones periféricas no podrían realizar con sus propios recursos.

La experiencia mundial demuestra que la ejecución de la red de autopistas configura un hito fundacional que marca un antes y un después en el desarrollo económico y social. Tales los casos de Estados Unidos y de China. En el caso de los Estados Unidos se ha determinado que la red federal de autopistas construida en ese país en los decenios de 1950 y 1960, principalmente a instancias del Presidente Eisenhower, ha resultado una de las inversiones más rentables jamás hechas por el gobierno de ese país en razón de que dio 6 dólares de beneficio por cada dólar invertido en su construcción.

2. *La rehabilitación de los Ferrocarriles Nacionales.* La logística del transporte terrestre en el mundo y también en la Argentina cambió su paradigma a partir de mediados del Siglo XX. Desde entonces, la consolidación paulatina del automotor, por su gran versatilidad, hizo que fuera adquiriendo predominio tanto en el transporte de cargas como en el de pasajeros. En la actualidad, en nuestro país, el 85% de la carga y el 100% de los pasajeros que se desplazan por tierra lo hacen por carretera. De todos modos, el transporte ferroviario debe ser considerado como un complemento ideal del automotor, ya que sigue siendo competitivo para el transporte de larga distancia punto a punto, especialmente para mercadería a granel, como los granos. Nuestro país tiene el privilegio de contar con un trazado ferroviario en red que abarca gran parte de su territorio y que en su momento fue motor de su desarrollo. Hoy el aprovechamiento de parte de esa red ferroviaria, puede cumplir un

importante papel en la expansión de nuestras fronteras productivas agropecuarias especialmente hacia el NOA y el NEA. Por esa razón, este proyecto dispone que el Poder Ejecutivo Nacional elabore a la brevedad un Plan Maestro Ferroviario que defina las líneas que son convenientes y necesarias rehabilitar, asignándole además la totalidad de los fondos generados por la percepción del impuesto del 21 por ciento de la TROSA de la RFA, según el artículo 37 de la presente ley.

Incidentalmente, así como la construcción de la red de ferrocarriles desde 1860 hasta 1910 permitió que el valor de las tierras en nuestro país se multiplicara por diez, la construcción de esta red federal de autopistas redundará sin duda en un fuerte incremento en el valor de la tierra en todas las provincias, lo cual facilitará el establecimiento del impuesto a la tierra libre de mejoras que será recaudado por ellas y que será la punta de lanza para el reordenamiento de la coparticipación federal de impuestos en nuestro país y además la causa de un aumento considerable de la productividad de toda la economía nacional.

3. *La exportación y el puerto de aguas profundas.* Hacia 1850 nuestro país era un inmenso desierto poblado solamente por un millón y medio de personas. Ante la carencia de medios de transporte terrestre, hasta 1871 importábamos trigo de Chile porque era más barato producirlo en los valles cordilleranos chilenos, embarcarlo en el puerto de Valparaíso y traerlo en barco por la vía del estrecho de Magallanes para fabricar el pan en Buenos Aires. Luego, con la construcción de la gran red ferroviaria y el puerto de Buenos Aires nos transformamos en el granero del mundo. En la primera mitad del siglo XX éramos ya considerados como el futuro rival de los Estados Unidos. Éramos considerados como la naciente gran potencia del sur. En la actualidad no tenemos ni red de ferrocarriles, ni red de autopistas, ni tampoco un puerto de aguas profundas.

Hoy día el comercio internacional se mueve en buques de 200 mil toneladas que requieren 60 pies de calado pero el gran puerto de Buenos Aires de otrora, con sus 35 pies de calado, se ha convertido en un puertito inaccesible y la gran Argentina que despuntada desde 1910 hasta 1940 como la segunda potencia de América después de los Estados Unidos, se convirtió en un país de cuarta superado en poderío económico por Brasil, Méjico, Colombia y próximamente por Chile que ya en el año 2000 nos superó en PBI per cápita. Hoy día la Argentina

tiende a utilizar como puerto de aguas profundas a Montevideo, en la vecina orilla, que no es gran cosa.

Este escándalo tiene que terminar. Argentina necesita, como a comienzos del siglo XX, convertirse nuevamente en una gran potencia exportadora. Una de las condiciones del crecimiento económico es el crecimiento de las exportaciones. Así crecieron en la posguerra Alemania, Japón, Corea del Sur y muchos países del sudeste asiático y también nuestro vecino Chile, multiplicando por varias veces sus salarios reales. El caso de Corea del Sur es notable. Tenemos similar cantidad de habitantes. En 1960 Corea exportaba por 30 millones de dólares anuales y la Argentina por mil millones. Es decir que nosotros exportábamos 33 veces más que ellos. En la actualidad Corea exporta por 700 mil millones de dólares y la Argentina por 70 mil millones, es decir 10 veces menos. Esto ocurrió, entre otras razones, porque Corea desde 1961 siempre tuvo un tipo de cambio competitivo para promover sus exportaciones, con lo cual pudo desarrollar su industria, su propia tecnología y multiplicar por quince sus salarios reales. Produce teléfonos Samsung que compiten con los de Apple de Estados Unidos, y además tiene varios puertos de aguas profundas. Organizó su economía para exportar. Argentina sobrevaluó su moneda y se dedicó a sustituir importaciones: a importar los teléfonos coreanos marca “Samsung” llevándolos a Tierra del Fuego colocándolos en una cajita que dice “industria argentina” y luego traerlos nuevamente a Buenos Aires para venderlos en todo el país al triple de su precio internacional. Tampoco construimos un buen puerto de aguas profundas para exportar. A este paso nos vamos convirtiendo en un país insignificante que en 50 años desaparecerá del mapa absorbido por Chile, Brasil y Uruguay, si antes no reaccionamos.

Una de las bases del resurgimiento argentino tiene que ser la organización de la economía para exportar sobre la base de un tipo de cambio competitivo y la infraestructura pertinente dentro de la cual es vital la Red Federal de Autopistas y la construcción de un puerto de aguas profundas en la boca del Río de la Plata, un poco más al este de la ciudad homónima. Este es el lugar ideal porque una vez efectuado el dragado por la primera vez, las corrientes marinas mantienen la profundidad. Luego habría que plantar pilotes y después planchas de cemento arriba de los pilotes de varios kilómetros de largo y con ello quedaría configurado un puerto, al que luego habría que agregarle los enlaces con la Red Federal de

Autopistas a la cual nos referimos antes, la red ferroviaria, las grúas, los guinches etc, etc. Este puerto determinaría el renacimiento del valor geopolítico de Buenos Aires como cabeza de las Provincias Unidas del Río de la Plata, el otro nombre de nuestra patria estampado en el artículo 35 de nuestra Constitución Nacional, con proyección y atracción sobre Uruguay, Paraguay, Bolivia, Chile e incluso el sur de Brasil. Sobre el puerto de aguas profundas tenemos en estudio para presentar un proyecto de ley en los próximos meses.

En virtud de ello, consideramos que las disposiciones contenidas en los Títulos III y VI de este proyecto de ley deberían complementarse la construcción de un puerto de aguas profundas en la boca del Río de la Plata.

## **TITULO VII: FUNDAMENTOS DE LA MODERNIZACIÓN, EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA DEL ESTADO**

En el Título VII de esta iniciativa legislativa, se propone la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), bajo la jurisdicción de este Honorable Congreso de la Nación, cuya función será seleccionar, reclutar y asignar las jerarquías de grado a los funcionarios y empleados públicos del Estado Nacional aplicando criterios de rigurosa idoneidad y mérito. De esta manera, a partir de la promulgación de esta ley, sólo se podrá nombrar nuevos funcionarios y empleados públicos de carrera en los tres poderes del Estado en el grado más bajo del respectivo escalafón, con la sola excepción prevista en el artículo 122 para el caso de los funcionarios que ya se desempeñan como tales al tiempo de la promulgación de esta ley.

Las disposiciones contenidas en este Título tienden precisamente a asegurar el respeto riguroso a la condición constitucional de la idoneidad y representa una verdadera solución de fondo para los enormes problemas de ineficiencia, corrupción, continuismo, atraso económico y ataque al sano principio de la alternancia republicana que trajo antes y trae actualmente el clientelismo a la Argentina.

1. *El poder ilimitado de nombrar y la corrupción administrativa.* La opinión pública argentina asiste en 2016 asombrada e indignada a un espectáculo dantesco de corrupción en su administración pública. Videos contando y pesando montañas de billetes de dólares y euros sustraídos al erario público por amigos y parientes

de contratistas y funcionarios, bajo la apariencia de contratos de obra pública sin control alguno. Importaciones de combustible pagadas pero que nunca se realizaron y miles de defalcos por el estilo ¿Cómo es posible tamaña corrupción? La clave reside en el poder indiscriminado de nombrar de la Presidencia de la República y la Jefatura de Gabinete, poderes que de una forma u otra se delegan a otros ministros y funcionarios menores. Estos poderes ilimitados permiten el nombramiento de amigos y parientes. Por ejemplo, el Presidente nombra a un Ministro, luego este nombra Director de Administración del ministerio a su primo o a su socio en el estudio quien a su vez coloca en puestos claves para el manejo de los contratos públicos y los fondos del Estado a otros amigos y gente de su clientela política. Ante tanta discrecionalidad, la tentación de hacerse rico a costa del erario público se torna irresistible. Está en la naturaleza humana. Un viejo adagio de la ciencia política nos dice que *“el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”* y fue enunciado por Lord Acton historiador inglés, nacido en Nápoles, profesor de Historia de la Universidad de Cambridge y asesor del Primer Ministro Gladstone a mediados del siglo XIX.

En efecto, la clave del poder político reside en el poder de nombrar y de destituir. El nombrado que debe su puesto al ministro que lo nombró se siente obligado a serle fiel y cumplir sus órdenes. Esta fidelidad será mayor cuanto menores sean los méritos y merecimientos del nombrado. Casi todos los gobiernos en nuestro país y en todos los países del mundo se inician con un gran deseo de barrer con la corrupción, pero terminan corruptos y más corruptos aún cuando más extensos en el tiempo hayan sido los períodos de sus mandatos. Una posibilidad de contrarrestar la tendencia humana contra la corrupción se da cuando existe una adecuada publicidad de los actos de gobierno y cuando existe transparencia en la administración. También cuando las normas del código penal son muy estrictas contra los delitos y contra la administración pública. Por ejemplo, la figura del arrepentido ayuda mucho a desenmascarar los crímenes. También la imprescriptibilidad de este tipo de crímenes. Pero la eficacia de estas normas depende de la honestidad de los jueces que las aplican. Lo mismo ocurre con la transparencia administrativa que depende de la buena fe y rectitud de los funcionarios, pues existen mil maneras de ocultar ciertas verdades ¿Qué posibilidad hay que los sistemas de nombramiento de los jueces y fiscales pongan importantes obstáculos para la llegada a la judicatura de personas incompetentes, corruptas y solamente dependientes del favor partidario?

En nuestro país con el establecimiento del Consejo de la Magistratura en la Constitución de 1994 se intentó mejorar el sistema, pero los resultados no han sido satisfactorios, entre otras razones porque tomar exámenes por el Consejo de la Magistratura a personas mayores para los cargos de Juez es inadecuado. Los exámenes hay que tomarlos en el momento del ingreso a la carrera judicial en el primer peldaño de la carrera, y luego la carrera y desempeño eficiente a lo largo de 30 años se deben determinar los ascensos y la llegada al cargo de Juez. En nuestro país existe la falsa creencia de que solamente mejorando el código penal con la figura del arrepentido, la imprescriptibilidad de los delitos contra la administración pública y otras figuras del derecho penal, se conseguirá una administración pública honesta y eficiente. Craso error. Esas nuevas figuras penales pueden ayudar, pero la experiencia histórica de los países más desarrollados indica que la manera de lograr una administración pública eficiente y aceptablemente honesta se obtiene mediante la división de los funcionarios en dos escalafones, el profesional y el administrativo. En ambos solamente debería poder accederse por exámenes en el primer peldaño del escalafón, es decir en el grado más bajo y luego los ascensos deben ser por mérito a lo largo de los años y de acuerdo a la calidad del desempeño.

Debe haber dos tipos de jerarquía en la administración pública, primero la del grado que la debe determinar un organismo independiente del Poder Ejecutivo Nacional sobre la base del mérito en la carrera a través de los años y los distintos peldaños. Y por otra parte, la jerarquía del cargo determinada por el nombramiento del Poder Ejecutivo Nacional. Pero esos nombramientos solamente deben poder hacerse en funcionarios poseedores de un grado adecuado al cargo. Obviamente el Poder ejecutivo Nacional debe tener amplia libertad para proveer los cargos políticos que son los de Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios, todos ellos con sus respectivos asesores de gabinete, los cuales al igual que los Ministros no deben tener estabilidad en sus cargos porque deben ser meros fusibles del Presidente y cesar cuando éste lo decida. Éste sistema sumariamente descrito que limita los poderes de nombramiento del Presidente constituye el principal antídoto contra la corrupción que han logrado establecer hasta ahora los países más avanzados del planeta y no parece haber otro sistema mejor. Este sistema, apoyado por leyes que favorezcan la transparencia, la publicidad de los actos de gobierno y administrativos del Estado, parece esencial para adecentar la administración pública y disminuir la corrupción.

Este proyecto se apoya en la Ley N° 24.759, promulgada el 13 de enero de 1997 por la cual se aprobó la Convención Interamericana contra la Corrupción, donde se establece como expresión de deseo que los Estados convienen en considerar la aplicabilidad de medidas destinadas a fortalecer los sistemas de contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas. Poco o nada se avanzó en nuestro país desde esa fecha. En realidad se retrocedió, precisamente por la inexistencia de una ley como la que aquí se propone que regule los nombramientos en la administración pública. La Convención Interamericana Contra la Corrupción citada adquiere especial relevancia al presente porque el Congreso de la Nación, con un apoyo casi unánime, le otorga jerarquía constitucional.

2. *Montesquieu, la división de los poderes. Fortalecer al poder legislativo.* La división de los poderes es una de los grandes ideas sobre las que se funda el derecho constitucional moderno y fue enunciada por Carlos Luis de Secondat, Señor de la Brede y Barón de Montesquieu en su libro el Espíritu de las Leyes de 1748. En realidad, Montesquieu admiraba el equilibrio y la ponderación de la monarquía constitucional británica surgida de la revolución de 1688 y se inspiró en ese modelo al presentar su idea de la división de los poderes. El objetivo de la división es, en realidad, limitar la extensión del poder político de los gobernantes y de esta manera evitar las arbitrariedades y abusos por parte del Rey en detrimento y perjuicio de los gobernados. Si el Poder Ejecutivo Nacional es el administrador del sistema y tiene también la facultad de dictar leyes y juzgar sobre los derechos de los ciudadanos en los conflictos entre ellos y entre los ciudadanos con el propio Estado, los excesivos poderes del Rey llevarían tarde o temprano a la opresión de los gobernados. Sin embargo, la interpretación que hace Montesquieu sobre el régimen inglés era equivocada. El poder administrador reside en el Primer Ministro que es simplemente un miembro de la cámara baja del parlamento, el cual es a su vez, jefe del partido que ganó las últimas elecciones. El Rey está obligado a nombrarlo Primer Ministro y delegar en él las funciones administrativas de gobierno. El Primer Ministro a continuación designa su gabinete de ministros entre otros miembros del parlamento, preferentemente a los de su propio partido. Como se ve, en Inglaterra no hay ninguna división entre el Poder Ejecutivo Nacional y el legislativo pues el Primer Ministro y su gabinete de ministros “son” en realidad también legisladores y miembros de la Cámara



baja. Por otra parte hasta hace poco la Corte Suprema de Justicia inglesa dependía de la Cámara de los Lores.

Está claro, en consecuencia, que la división de los poderes era un invento de Montesquieu que, en la realidad, no existía en el sistema inglés. Recién cobró vigencia real en 1787 cuando en Filadelfia se aprobó la Constitución que hoy todavía rige los destinos de los Estados Unidos, la que a su vez fue la principal fuente de inspiración de nuestra Constitución histórica de 1853-60. La Constitución de Filadelfia, siguiendo a Montesquieu limitaba las facultades de Poder Ejecutivo Nacional; lo hacía en cuanto a la designación de jueces, para lo cual se requería el acuerdo del Senado, pero además el Poder Ejecutivo Nacional no podía destituirlos, y como las funciones de los jueces se ejercían de por vida, el Ejecutivo se tenía que aguantar a los jueces nombrados por Presidentes y senados anteriores. En definitiva, el verdadero mérito del sistema de la división de los poderes residía entonces en las limitaciones que imponía al poder presidencial para nombrar y destituir jueces. Pero el sistema de Filadelfia establecía la facultad irrestricta del Poder Ejecutivo Nacional de nombrar a los funcionarios y empleados de la administración pública sin cortapisas de ninguna especie.

Nuestra Constitución también exigía el acuerdo del Senado para los nombramientos de jueces y su destitución por el procedimiento del juicio político. Sin embargo mejoró, al menos en teoría, a la estadounidense en cuanto a los funcionarios y empleados de la administración pública, pues impuso en su artículo 16 una condición para esos nombramientos: la “idoneidad” de los ciudadanos nombrados. Lamentablemente este artículo de nuestra Constitución es letra muerta. En los Estados Unidos, en cambio, a pesar de no contar con la cláusula constitucional de la idoneidad, en 1883 se subsanó el error de la facultad irrestricta del Poder Ejecutivo Nacional de nombrar y remover. Esto se hizo con la sanción de la “Civil Service Reform Act”, es decir, mediante una ley del Congreso. En este proyecto de ley se propone dar vigor a la declamada cláusula constitucional del art.16 relativa a la “idoneidad”. También mediante una ley del Congreso dado que corresponde a este poder aprobar los créditos presupuestarios para el pago de los sueldos a cada funcionario o empleado. Para ello se propone la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil de la Nación en el ámbito del Poder Legislativo.

La CNSC tomará los exámenes de ingreso de los postulantes a funcionarios o empleados públicos y recién cuando estos postulantes obtengan un certificado de “idoneidad”, el Poder Ejecutivo Nacional podrá nombrarlos. Se considera que para la designación de Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios, la discrecionalidad del Poder Ejecutivo Nacional debe mantenerse incólume. Para estos casos basta con el control que implica la publicidad masiva de los actos de gobierno y el ejercido por la prensa y los medios de difusión. La CNSC tendrá también a su cargo lo relativo al escalafón y a los ascensos dentro del mismo así como los recursos que puedan incoar los funcionarios y empleados afectados. Con la creación de este organismo en la sede del Poder Legislativo con la expresa función de asegurar la idoneidad, se limita la facultad irrestricta del Ejecutivo a nombrar su propia clientela partidaria que tanta corrupción e ineficiencia trajo a los gobiernos a lo largo de toda la historia argentina, particularmente en los últimos tiempos. También de esta manera se fortalece al Poder Legislativo dado que la CNSC actuará bajo la dependencia del Congreso.

Adicionalmente, este proyecto es también consistente con el concepto de transparencia activa que promueve el actual gobierno y que se enmarca en el principio republicano de la publicidad de los actos de gobierno. La designación de parientes y amigos contradice frontalmente a la filosofía de esta ley y la transparencia de la información pública ayuda para que la ciudadanía advierta sobre nombramientos de hijos, hermanas, sobrinos, parentela y amigos de los funcionarios en las distintas dependencias del Estado.

3. *La limitación de los poderes en el sistema inglés.* Poder y corrupción. En el sistema inglés las verdaderas limitaciones al poder provienen de cuatro fuentes distintas. La primera, consiste en que el Rey que conserva todavía un cierto poder de reserva en caso de crisis política; la segunda radica en un sistema muy sólido de derechos de propiedad y libertad de expresión en cabeza de todos los habitantes amparados en el derecho consuetudinario inglés y los tribunales de justicia; la tercera consiste en que la opinión pública ejerce con inteligencia su derecho a votar premiando al buen gobierno y castigando al malo; y la cuarta pero, a mi juicio, la más importante, un poderoso y especializado sistema de servicio civil de carrera. Esto último es esencial pues los ministros a cargo de las carteras son diputados políticos y generalistas que saben un poco de todo, pero nada en profundidad y necesitan

imperiosamente del asesoramiento de los funcionarios de carrera especializados. Estos ingresan cuando jóvenes recién graduados en la universidad en el grado más bajo del escalafón profesional y van ascendiendo a lo largo de una carrera de más de 30 años sobre la base del mérito.

En Inglaterra el Ministro del ramo no puede designar a su primo, o a su socio en el estudio, traído desde fuera del Estado como director de administración del ministerio para luego cobrar comisiones en los contratos del Estado que firma el ministerio, como ocurre en la Argentina. El Ministro tiene que valerse en todos los casos de altos funcionarios estables de carrera a quien no conoce cuando llega al cargo de ministro. Por supuesto, si el ministro trae ideas alocadas o estrafalarias para implementar por parte del Estado, el conjunto de funcionarios del ministerio lo hace entrar en razones. Por ejemplo, el Chancelor of the Exchequer, o Ministro de Economía, no puede ni siquiera ocurrírsele proponer falsear los índices de precios al consumidor. En Inglaterra, los funcionarios de carrera tienen la obligación de hacer conocer sus opiniones sobre temas gravitantes, aunque esas opiniones sean contrarias a las del Ministro y después del debate en el seno del ministerio, si el Ministro insiste en su postura, el funcionario de carrera, por una cuestión de honor, tiene que poner lo mejor de sí para la correcta implementación de la propuesta del Ministro. Este sistema asegura la eficiencia y el buen gobierno.

En nuestro país, cada ministro nombra a sus amigos incondicionales en los puestos claves del ministerio y éstos luego se esmeran por complacer a su jefe, sin mostrarles los efectos contraproducentes de sus propuestas. En la Argentina, quedan luego, como único remedio salvador contra las medidas arbitrarias de los gobernantes, las cautelares judiciales, a veces paralizantes y contradictorias con el Ejecutivo. En consecuencia, se reitera, una importante limitación práctica al poder de los ministros debe provenir del saber de los funcionarios especializados de carrera. Esta limitación, fundada en el conocimiento de los temas por parte de los funcionarios y en la virtud de la prudencia, es una necesidad imperiosa de cualquier buen sistema de gobierno pues como afirmamos antes, el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente.

#### *4.- Nombramiento de jueces vs. nombramiento de funcionarios en Estados Unidos.*

La teoría de Montesquieu sobre la división de los poderes, aunque inadecuada

para describir el sistema inglés que pretendía analizar, para los Estados Unidos fue extraordinariamente útil. En efecto, fue la base del sistema político republicano porque sustrajo al Presidente la facultad de nombrar a los jueces. Limitó así en el origen al gran poder, que es el poder de nombrar. El Presidente debía requerir el acuerdo del Senado antes de efectuar el nombramiento de un juez, y además cada Presidente debía aguantarse a los jueces designados por Presidentes anteriores, lo cual servía para limitar aún más los poderes del Presidente en ejercicio. Esta limitación era muy importante pues los jueces podían invalidar actos del Presidente cuando fueran contrarios a las leyes del Congreso, o a la Constitución Nacional. La limitación al poder de nombrar jueces era pues la mejor garantía que tenían los ciudadanos contra un Presidente con ínfulas de dictador. Pero lamentablemente la limitación al poder de nombrar del Presidente se aplicaba sólo a los nombramientos de los jueces. No al resto de los miembros de la administración pública donde el Presidente podía construir poder nombrando a sus amigos, partidarios o parientes. Fue así que el sistema clientelista de nombramientos en la administración pública existió en los Estados Unidos hasta bien entrado el siglo XIX, cuando hubo una reacción contra este sistema al que se denominó “the spoils system” o “sistema del botín” o “sistema del despojo”. Se partía de la premisa que cada Presidente podía construir su poder nombrando a todos los empleados y funcionarios de su administración y cesanteando a los de la anterior. Se consideraba que las tareas de un funcionario o empleado público eran muy simples y cualquiera las podía desempeñar. Los empleados y funcionarios cobraban comisiones por sus actos de manera tal de hacer una fortuna para cuando lleguen los años de las vacas flacas, es decir para cuando se extinguiera el mandato del Presidente o ministro que los nombró. La corrupción que generó este sistema fue dantesca y está reflejada en la literatura norteamericana de la época. La protesta de la ciudadanía fue in crescendo, pero los políticos eran reacios a cambiar el sistema puesto que les permitía conseguir trabajadores partidarios para hacer su propaganda política a los que después, si ganaban, premiaban con el empleo público de favor.

El sistema estalló en 1883 cuando un buscador de empleo público desahuciado asesinó al Presidente James Garfield. La clase política se asustó, y como producto de la crisis causada por el magnicidio, se sancionó la “Civil Service Reform Act” que gradualmente fue creando el sistema de servicio civil, es decir un sistema de ingreso por exámenes, de carrera de por vida y ascenso por mérito que fue toman-

do a casi toda la administración pública estadounidense. La corrupción disminuyó drásticamente y esta ley, denominada “ley Pendleton”, sin duda, fue una de las bases institucionales de la grandeza actual de ese país.

5. *El sistema de servicio civil en Alemania.* En Occidente, los primeros gobernantes en advertir las ventajas de un servicio civil de mérito en la administración pública fueron los reyes de Prusia ya en los siglos XVII y XVIII. Estos reyes, corruptos y astutos como ningún príncipe o señor feudal de la época, se dieron cuenta de las ventajas de concurrir a las frecuentes batallas de aquellos tiempos con un tesoro, con el cual trataban de comprar al general adversario, generalmente un mercenario, y de esta manera ganar las batallas con escasa o ninguna lucha. El peligro de este método era la aparición de un rey, o príncipe adversario, con mucho más dinero que el Rey de Prusia que fuera capaz de comprar los generales prusianos. Para evitarlo, los reyes de Prusia establecieron un sistema de ascensos por mérito para los oficiales de sus ejércitos y además, buenas jubilaciones militares. Se decía de la antigua Prusia que no era un Estado con ejército sino un ejército con Estado. El doble sistema, de estimular la corrupción para los adversarios, y, en cambio un sistema estricto de mérito para los propios ejércitos, fue una de las razones de la constante expansión del pobre y modesto Estado de Prusia en sus comienzos, cuyo rey, al cabo de dos siglos, hacia 1860, llegó a ser emperador de Alemania. Los reyes de Prusia tuvieron tanto éxito con un ejército profesional con oficiales de carrera ascendidos por el mérito, que decidieron extender el sistema a la administración civil: los funcionarios civiles, llamados “beamters”, se incorporaban a la administración pública mediante exámenes cuando jóvenes. Luego los ascensos se producían en función del desempeño, la dedicación, la inteligencia y el patriotismo puesto de manifiesto en sus tareas. El mismo sistema se aplicó a las universidades alemanas con el resultado de que este país en los siglos XVIII, XIX y comienzos del siglo XX llegó a tener las mejores universidades del mundo. El Estado alemán desde hace tres siglos se destacó siempre por su proverbial eficiencia, que algunos atribuyen a la superioridad de la raza alemana. Craso error. Se trata solamente de una fuerte tradición institucional de promover a los mejores y nada más. Recordemos que en la antigüedad la raza alemana fue anodina: la antigua civilización germánica fue claramente inferior al de la civilización griega, romana, judía, egipcia, asiria o china.

La moderna tradición alemana originaria de los siglos XVII y XVIII de abrir paso a los mejores, fue avasallada y deformada lamentablemente por los nombramientos del clientelismo nacional socialista, bajo el poder omnímodo del dictador Adolfo Hitler en el decenio de los años treinta. Sin embargo, después de la segunda guerra mundial, el desastre que provocó la excesiva concentración del poder en la persona del dictador fue corregido por un sistema democrático parlamentario, donde la antigua tradición de la incorporación y ascenso por mérito en la administración pública, el llamado modelo weberiano, se mantiene incólume en la Alemania reunificada actual, y ésta es la base de la eficiencia de su Estado y de su actual poderío económico.

6. *El sistema de servicio civil en Francia.* En Francia, como en todos los países democráticos, el voto popular determina el llenado de los cargos políticos. Pero los exámenes, la carrera administrativa, los conocimientos y el mérito determinan los nombramientos en los cargos administrativos del Estado, que quedan en manos de “fonctionnaires”. Ya el rey Luis XV, a mediados del siglo XVIII, trató de emular a los reyes de Prusia acrecentando el profesionalismo de los funcionarios públicos y fundando las llamadas “grandes escuelas”. Napoleón I siguió sus pasos, pero el sistema tuvo muchos altibajos hasta que en 1945, el general Charles de Gaulle fundó la Escuela Nacional de la Administración, la famosa ENA, en donde la juventud francesa ingresa sobre la base de exámenes competitivos. Las grandes escuelas para el ingreso a la administración pública son, en realidad, las más prestigiosas universidades del país. En Francia, se habla jocosamente de la “enarquía” pues una alta proporción de sus presidentes, elegidos por el pueblo, han sido ex funcionarios de carrera jubilados, pero originalmente egresados de la ENA, por ejemplo, el actual presidente socialista de Francia, François Hollande, es egresado de la ENA. El punto consiste en que para ser funcionario público en ese país no sirve ser pariente, socio o amigo del Ministro o del Presidente, o afiliado al partido gobernante, como entre nosotros. Hay que ser egresado de la ENA. Las carreras de funcionario público son de por vida y se asciende por mérito. El general de Gaulle en 1945 se inspiró en los antiguos reyes de Prusia. Ello asegura el carácter de potencia económica, cultural, y militar de Francia, y, por cierto, el bienestar de sus habitantes.

Debido a que las elecciones populares de la democracia francesa solamente determinan los cargos de cúpula, es decir los electivos exclusivamente, pero no los administrativos del Estado, el partido socialista francés tiene 200 mil afiliados en

tanto que los partidos justicialista y radical en la Argentina tienen cuatro millones y dos millones respectivamente. La meritocracia en el Estado prevalece en el Estado francés, en tanto que el clientelismo y amiguismo, en el Estado argentino. La Escuela Nacional de Administración fue creada mediante una ordenanza del 9 de octubre de 1945 firmada por el General de Gaulle. La ENA es un establecimiento público administrativo del Estado cuya misión es la formación de funcionarios de alto nivel. Con este objetivo prepara a los alumnos para carreras en los organismos más importantes de la administración francesa: Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, instituciones de inspección (Inspección General de Hacienda, Inspección general de la administración, Inspección General de Asuntos Sociales), funcionarios de prefecturas, cuerpo diplomático, cuerpo de la expansión económica en el extranjero, funcionarios de la administración del Estado, asesores de tribunales administrativos y de Tribunales Regionales de Cuentas y funcionarios de la Administración de la ciudad de París.

7. *El sistema de servicio civil en Japón.* En Japón existe un sistema parlamentario democrático sancionado en 1948 bajo la supervisión del general Douglas MacArthur, donde el pueblo vota y elige los miembros del Parlamento. El jefe del partido que gana las elecciones se convierte en el Primer Ministro y designa a los veinte ministros restantes, también miembros del Parlamento. Pero el Primer Ministro y los ministros en las respectivas carteras tienen prohibido designar a los demás funcionarios, excepto cuatro miembros del partido, cuatro solamente. La orden que el General norteamericano después de la segunda guerra mundial recibió de Washington fue democratizar a Japón y eliminar el fascismo prevaleciente de ese entonces. El emperador fue convertido en una figura decorativa, en un símbolo de la Nación. La charla de la división de los poderes de Montesquieu como medio de limitar el poder fue soslayada, mediante un sistema parecido al inglés y a todos los sistemas parlamentarios que siguen este modelo.

El poder clave, el que confiere el verdadero poder, el poder absoluto, es el poder de nombrar. Y ese poder fue quitado al Primer Ministro y a sus veinte ministros acompañantes. Los funcionarios de cada ministerio son elegidos por medio de exámenes objetivos, igualitarios y competitivos que se toman todos los años en el mes de marzo a los recién graduados en las universidades, si se trataba de ingresar al escalafón profesional. El clientelismo y amiguismo quedaban eliminados. Tenía tanta

posibilidad de ingresar a la carrera del servicio civil un pariente del emperador, como el hijo del zapatero. El escalafón se dividía en profesionales y no profesionales. Un empleado que entraba en el escalafón no profesional nunca podía pasar al profesional. La universidad que siempre conseguía colocar más graduados en el Estado era la de Tokio. Las promociones de los funcionarios eran por mérito y por antigüedad. Si un oficial más moderno era ascendido pasando sobre otro más antiguo, este segundo debía retirarse. La carrera era muy competitiva pues sólo unos pocos podían alcanzar los grados más altos dentro de cada ministerio. El sistema aseguraba mucha experiencia, memoria, decencia y materia gris en cada ministerio, y sobre todo permitía al país seguir políticas de Estado de largo plazo. Una de ellas fue la política cambiaria de tipo de cambio competitivo, que le permitió al Japón multiplicar por 60 veces sus exportaciones en términos reales entre 1950 y 1980. A título de comparación, en el mismo período, el volumen de las exportaciones argentinas solamente se duplicó. Los dos ministerios más importantes eran el de Hacienda y el de Industria y Comercio, el legendario MITI. Este sistema aplicado desde 1948 hasta 1990 permitió a Japón, un país relativamente pobre, igualar finalmente a los Estados Unidos en PBI per cápita. Sistemas similares e incluso más rigurosos y competitivos aún, fueron establecidos luego sobre las mismas bases en países como Corea del Sur y China nacionalista o Taiwán. Cabe destacar que el más antiguo sistema del servicio civil de mérito tuvo lugar en oriente: lo aplicaron los emperadores de China con el mandarinato, y fue una de las causas determinantes de la duración de ese imperio por cerca de 2000 años hasta su caída en el siglo XIX y comienzos del XX.

8. *Las ocho ventajas del sistema de servicio civil de los países serios.* El sistema del servicio civil de mérito y la carrera de funcionario de por vida ha sido adoptado por todos los países desarrollados y es una de las causas de ese desarrollo. Uno de sus mayores teóricos fue el sociólogo Max Weber quien afirmaba que: *“Frente a la utilización del Estado para extraer ventajas o como botín de guerra, en los tiempos antiguos: Se sitúa ahora el funcionarismo moderno en un cuerpo de trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado, con un honor de cuerpo altamente desarrollado en interés de la integridad, sin el cual gravitaría sobre nosotros el peligro de una terrible corrupción o de una mediocridad vulgar, que amenazaría al propio tiempo el funcionamiento puramente técnico del aparato estatal, cuya importancia, mayormente con una socialización creciente, ha ido aumentando sin cesar y seguirá haciéndolo.”*



Si encontramos mediocridad, vulgaridad y corrupción de nuestro sistema político, debemos recordar las palabras de Max Weber: según el eminente sabio, estas lacras tienen su origen en el sistema clientelista, nepotista y amiguista de nombramientos en el Estado. Recientemente el sistema de la burocracia de mérito ha sufrido críticas superficiales desde sectores del neoliberalismo pues se le achaca falta de flexibilidad en relación con los sistemas de personal de las empresas privadas. Pero en verdad no existen verdaderas opciones válidas al sistema weberiano de servicio civil. Simplemente, es el antídoto más eficiente que se conoce hasta hoy día para luchar en contra de la corrupción, el patronazgo, el nepotismo y la mediocridad en los servicios del Estado. Por el contrario, el sistema de servicio civil fundado en la carrera de por vida y en el mérito tiene al menos ocho ventajas esenciales para todo país que pretenda salir del estadio de “Banana Republic”, ventajas que enumeramos a continuación:

a) La primer ventaja consiste en que un servicio civil con funcionarios de carrera nombrados de por vida sobre la base de la idoneidad permite al país tener “Políticas de Estado” de largo plazo y sustraerse a las ventajas personales de momento de los ministros y gobernantes. No hay políticas de Estado sin un funcionariado idóneo y de carrera.

b) La segunda gran ventaja del servicio civil de mérito y de funcionarios de por vida es que permite al Estado tener memoria administrativa: recordar los errores de política y en consecuencia evitar su repetición. Nuestra historia de los últimos cuarenta años demuestra acabadamente cómo esta ventaja es fundamental, y, por el contrario, el gran costo social de una administración pública desmemoriada.

c.) La tercer ventaja del servicio civil competitivo consiste en que ayuda enormemente en la lucha contra la corrupción. En efecto, la pirámide jerárquica se angosta considerablemente en los cargos administrativos más altos y los funcionarios se vigilan mutuamente porque aquel que comete un acto de corrupción queda descartado en los ascensos. Se crea así un frenesí por la defensa del interés del país y de los intereses generales de la sociedad. No solamente los funcionarios de carrera se controlan entre sí, además este sistema hace muy difícil a los ministros y funcionarios políticos conseguir la aprobación de actos de corrupción como contratos con precios excesivos. Se reitera, con un servicio civil de mérito, el ministro del ramo no puede designar como director general de administración del ministerio a su primo,

o a su socio en el estudio, o a su compañero de correrías políticas en el partido: debe designar a un funcionario de carrera del grado adecuado. Esto debe saberse en una administración fundada en el mérito y la competencia está muy relacionada con una herramienta fundamental en la lucha contra la corrupción que es el principio de la transparencia activa y el control ciudadano de los actos administrativos. Si, por ejemplo, el precio de una compra del Estado es el doble que el precio de mercado, inmediatamente eso es sabido por todo el mundo y utilizado por los funcionarios competidores en contra del incumbente responsable. Por las mismas razones, el nombramiento de parientes y amigos políticos queda al descubierto por el principio de la transparencia activa dado, que el nombre de los funcionarios, su jerarquía y su sueldo y el de sus parientes debe ser información pública.

d) La cuarta ventaja del servicio civil de mérito tiene que ver con el mejoramiento de la clase política. La historia de varios países con servicio civil demuestra que muchos funcionarios de carrera, cuando se jubilan, pasan a militar en un partido político. El caso francés es el más típico. Como los funcionarios de carrera conocen a fondo los problemas del Estado, están en condiciones de tener un desempeño muy eficiente en sus nuevos cargos políticos, y ello mejora considerablemente el prestigio de la clase política ante el resto de la sociedad.

e) La quinta ventaja proviene de que, como la burocracia de mérito es seleccionada sobre la base de exámenes donde lo que cuenta es el saber y la inteligencia, ello tiende a revalorizar los sistemas educativos del país. Los profesores y maestros adquieren una importancia fundamental en la vida nacional. Nuestra historia reciente demuestra que no es suficiente gastar el 6% de PBI en educación. No es cuestión solamente de una oferta educativa que pague bien a los profesores y maestros. Es necesario además que haya un gran entusiasmo en los alumnos de los tres niveles, primario, secundario y universitario por el saber.

f) La sexta ventaja está muy relacionada con la anterior. El entusiasmo por la educación que genera la circunstancia de que el principal empleador del país selecciona su personal estrictamente en base a conocimientos contagia todas las demás actividades del país, y así favorece un mejoramiento del conocimiento, la ciencia y el saber en todos los órdenes. El saber es capital humano y éste es uno de los determinantes del desarrollo económico.

g) La séptima ventaja tiene que ver con la democracia, la igualdad, la movilidad social y las instituciones políticas. Cuando el saber es la base de las recompensas y la posición social de las personas tiende a hacer desaparecer la lucha de clases, pues se diluyen los privilegios inmerecidos, y de esta manera se fomenta la cohesión social y nacional. Uno se pregunta si la generación de montoneros y militantes del ejército revolucionario del pueblo que asoló en nuestro país en el decenio de los setentas, todos partidarios y simpatizantes de proyectos políticos equivocados como el de Unión Soviética y el de Cuba, no hubieran podido canalizar sus energías y talentos por la vía de la función pública de mérito, si ésta hubiese existido en nuestro país. En efecto, en Alemania, Francia, Inglaterra y Japón por ejemplo, los funcionarios públicos tienen una participación tecnocrática importante en la conducción del país, pero sezonados por una carrera de experiencia de unos treinta años en la función pública, que sirve para inyectar realismo en sus cerebros y disolver ideas juveniles impracticables.

h) La octava ventaja de la contratación por exámenes y por mérito en la administración pública consiste en que sirve de límite a la fácil e incesante expansión del gasto público improductivo, y así permite obtener finanzas públicas sanas.

9. *La carencia de servicio civil en el Estado Argentino.* En lo que sigue podríamos presentar algunos ejemplos históricos y trágicos tomados de los últimos años de la vida política argentina que ilustran acerca de los enormes costos que tuvo y tiene para el país la carencia de un servicio civil de mérito. Sostenemos que para ser un país en serio y no uno de opereta como en realidad hemos sido en los últimos 70 años, no solamente se necesita un servicio civil de carrera de alto nivel intelectual y máxima integridad, sino que los funcionarios de ese servicio civil deben tener una estabilidad casi similar a la de los jueces, para poder así dar sus opiniones francamente a los ministros y presidentes, aunque obviamente la decisión final sea la de éstos últimos. Pero previamente los políticos tienen la obligación de escuchar la opinión de los funcionarios sobre las Políticas de Estado de largo plazo, de las cuales los funcionarios de carrera son custodios y si sus opiniones son desechadas por el Presidente o sus Ministros, deben luego poner lo mejor de sí para asegurar el éxito de las propuestas presidenciales o ministeriales, cómo una cuestión de honor. Los políticos deben prevalecer, pero en los temas gravitantes deben escuchar previamente las opiniones de los que saben para evaluar los costos y beneficios para el país

de las medidas propuestas. Los presidentes y ministros en la Argentina suelen tomar medidas en función de sus necesidades electorales o conveniencias personales ocasionales, especialmente su necesidad de mantenerse en el cargo, y luego los ciudadanos argentinos pagamos costos siderales en materia de pobreza y desempleo. Quien conozca los pasillos de los organismos internacionales y las conversaciones risueñas de las embajadas y círculos diplomáticos, sabe que, lamentablemente, nuestro país se convirtió en el hazme reír de las cancillerías de los países desarrollados, como una suerte de joven bellísima pero tonta que es seducida, embarazada y abandonada permanentemente por sus ministros aprovechadores ante la falta de una burocracia estable y patriótica que la guíe y proteja. Por ejemplo, es sabido, que a fines del siglo XIX la doctrina Calvo enunciada por el diplomático y tratadista argentino Carlos Calvo, establecía que las empresas extranjeras debían radicar sus quejas y plantear sus demandas ante el Poder Judicial del país receptor de la inversión. La doctrina argentina de Calvo fue aplaudida y puesta en las constituciones de muchas repúblicas hermanas latinoamericanas. Sin embargo en el decenio de 1990 el Congreso argentino olvidando la tradición jurídica nacional, aprobó más de 50 tratados inconstitucionales que permiten a los inversores extranjeros sacar de la justicia argentina los pleitos que tengan con el Estado Argentino y llevarlos a un tribunal arbitral internacional en el seno del CIADI o la UNCITRAL, un privilegio que los ciudadanos y empresarios argentinos ciertamente no tienen. Así, en la Argentina actual, los extranjeros tienen más derechos que los nacionales. Un ministro brasileño se preguntaba con sorna como puede ser que la Argentina, país que a principios del siglo XX era un modelo de civilización jurídica y social haya caído al nivel africano. En efecto, esos tratados de CIADI fueron modelos standard redactados en el decenio de 1960 por el Banco Mundial para los nuevos países africanos, países que venían de ser recientes colonias, y por lo tanto por no tenían un poder judicial independiente e idóneo para atender las demandas de potenciales inversores foráneos. Este no era el caso argentino. Brasil que tiene 50 veces más inversiones extranjeras que la Argentina, no otorga el enorme privilegio africano a las inversiones que vienen del exterior. Por supuesto, consecuencia de esta imprudente política, surgida de la ignorancia y de la inexistencia de un cuerpo de funcionarios idóneos y de carrera en su Estado, la Argentina afronta actualmente demandas judiciales en el exterior por 50 mil millones de dólares. Sin embargo, si hiciéramos un inventario de los enormes errores de todos los gobiernos civiles y militares argentinos de los últimos setenta años, producto de la carencia de un Estado del tipo idealizado por

Max Weber, se nos crearía un antagonismo innecesario con demasiados sectores de la vida argentina identificados con tal o cual gobierno o partido. Por ello hemos optado por hacer una breve crítica, muy sintética, de los errores del gobierno de 2003-2015, que todos tenemos a la vista, y cuyas carencias son más evidentes, ya que están en el recuerdo más inmediato. Pero dejando aclarado siempre que los errores de gobiernos anteriores pueden haber sido incluso peores, o más dañinos todavía, que los del actual. En otras palabras, los errores los imputamos al sistema clientelista mismo, y no tanto a los gobiernos que usaron y abusaron de él.

10. *Falseamiento del INDEC y papelón internacional.* Uno de los atentados más graves contra la credibilidad y el prestigio del Estado argentino se produjo en el 2007 con la intervención del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). El gobierno estaba molesto con las cifras de alta inflación que publicaba el INDEC. En lugar de atacar la causa del problema en su raíz que era la inflación misma, producto de una equivocada política macroeconómica, decidió matar al mensajero: intervenir el INDEC y cesantear a los funcionarios capaces y honestos que tenía, y por supuesto, llenarlo de “perejiles” que publicaron cifras de inacción inverosímiles que nadie creyó. De paso, el gobierno que había emitido bonos indexados con el índice del costo de la vida, se benefició con varios cientos de millones de dólares mintiendo con el índice. Pero el desprestigio del gobierno argentino en el orden interno e internacional ha sido enorme, y el perjuicio causado al país por la mendacidad del INDEC ha sido mucho mayor que los cuestionables ahorros obtenidos. Por culpa de esta mendacidad, el gobierno argentino tiene vedado el acceso al mercado internacional de capitales y mientras otros países latinoamericanos obtienen préstamos a tasas de interés en dólares del 4 o 5% anual, la República Argentina no podía emitir bonos ni al 15% anual. El bochorno y el desprestigio para nuestro país fue inmenso; tan grande como para llegar a determinar que la República Argentina sea pasible de una moción de censura por parte del FMI que podría llegar a la expulsión del Organismo Internacional, y, como consecuencia, también a la pérdida de la silla que la Argentina tiene en el G20, la reunión de Jefes de Estado de los 20 países más importantes del globo.

Este caso demuestra nuevamente el daño que puede causar el poder omnímodo de nombrar y destituir funcionarios que tiene el Poder Ejecutivo Nacional en nuestro país. Este poder debe ser limitado drásticamente en beneficio de la idoneidad. Los

nombramientos deben hacerse por exámenes rigurosos y los ascensos por carrera administrativa de mérito y los funcionarios públicos deben, de alguna manera, tener una estabilidad similar a la de los jueces para poder defender políticas de Estado, que beneficien el desarrollo económico a largo plazo y protejan a toda la ciudadanía de las maniobras de politiquería menor de los malos gobiernos.

11. *Ausencia total de políticas de Estado y apogeo del clientelismo.* La gravedad de la crisis de 2001 sobre deuda externa, desempleo y de depósitos en dólares provocada por las políticas del Ministro Cavallo de los noventa y del 2001, hizo creer a muchos, a comienzos del 2002 que la Argentina se desintegraba y desaparecía del mapa. Cualquier otro país, sea Estados Unidos, Inglaterra, Francia, o Alemania, no importa cuán fuerte, sometido a la ingeniería financiera conflictiva y contradictoria del Dr. Cavallo, hubiera dejado de existir. Pero la Argentina logró salir del atolladero sola y sin ninguna ayuda del exterior. Sin duda, la fortaleza subyacente de la Nación Argentina y su pueblo demostró ser maravillosa. La buena fe del Presidente Duhalde y la firmeza de su ministro de Economía, el Dr. Roberto Lavagna, un verdadero piloto de tormentas, contribuyeron al milagro de la salida de la crisis. Las claves fueron el tipo de cambio competitivo y el superávit fiscal de 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006. Pero a partir de 2007 volvió el clientelismo y la irresponsabilidad a regentar la economía argentina. El buque insignia del descalabro fue el falseamiento del IPC y la intervención del INDEC ocurrido en ese año, analizado antes. Además se volvió al atraso cambiario de Cavallo, agravado por el error adicional del cepo, que provocó el florecimiento de un mercado paralelo de divisas. Por arriba de ello, la insuficiencia de inversiones en exploración de petróleo, gas y en los servicios públicos, nos llevó a una grave crisis económica. La importación de petróleo y gas genera un drenaje insostenible y creciente de divisas que en el 2013 alcanzó los 15 mil millones de dólares. La ausencia de Políticas de Estado y de una burocracia estatal eficiente se hizo más evidente todavía el 22 de febrero de 2012 con el choque de un tren en la estación de Once, donde murieron 51 personas y hubo 700 heridos, porque no funcionaban los frenos, simplemente por falta de mantenimiento, no obstante hubo multimillonarios subsidios otorgados por el Estado a los concesionarios que nadie sabe adónde fueron.

Otro caso escandaloso proveniente de la falta de Políticas de Estado es el régimen de privilegio asignado a la falsa industria radicada en la Provincia de Tierra del

Fuego, donde se importan computadoras, teléfonos celulares, televisores plasma, se los pone en una caja de cartón con el membrete de “industria argentina” y se los vende en Buenos Aires y las capitales de provincia al triple del precio internacional. A pesar de todo lo anterior, por ahora, los resultados de la política económica fueron disimulados por el alto precio internacional de la soja que pasó de 250 dólares la tonelada en el 2004- 2005 a 500 dólares por tonelada en el 2013. Nos estamos convirtiendo en un país de monocultivo. La industria nacional ya no crea más empleos. Las autoridades hablaban de un confuso modelo de acumulación de matriz diversificada con creación de empleo. Pero la matriz está súper concentrada en la soja y el único empleo que se creaba era el público, para la clientela política. En el modelo oficial a febrero de 2013, el 45% del PBI es gasto improductivo del Estado, que debía ser soportado por el sector privado productivo. Hay 15 millones de personas con ingresos dependientes del Estado, que se componen de 2.4 millones de empleados públicos, clientelares en su mayoría, 5.7 millones de jubilados, lo cual, aclaremos, no es objetable, 1.2 millones de personas que viven de pensiones no contributivas, 4.5 millones de personas que medran con las asignaciones por hijo y embarazo y 1 millón de clientes con planes de empleo. La consecuencia de este sistema de subsidios es que la gente no quiere trabajar en blanco, pues entonces se pierde el subsidio, y los empleadores se ven obligados a contratar trabajadores en negro corriendo los riesgos de enormes multas, todo lo cual desalienta la nueva inversión y la creación de empleos verdaderamente productivos. Para fortalecer aún más el clientelismo y su poder de “nombrar”, el gobierno hizo aprobar por el Congreso un sistema partidocrático de nombramientos y remoción de jueces que deja al Poder Judicial convertido en un apéndice presidencial. La esencia de Montesquieu con su teoría de la división de los poderes que, como dijimos antes, tiene la única virtud de restringir al menos en lo que respecta al Poder Judicial, el poder omnímodo de nombrar y destituir del Poder Ejecutivo Nacional, habría quedado aniquilada. La División de los Poderes y el mismo sistema republicano han sido preservados sabiamente por la Corte Suprema de Justicia que en un acto de lucidez y coraje declaró inconstitucional todo el andamiaje del clientelismo judicial y la corrupción propuesto por el Ejecutivo.

Como afirmaba Max Weber citado antes, la corrupción y la mediocridad son la consecuencia inexorable del clientelismo en el sistema de nombramientos en el Estado. No es que los argentinos seamos corruptos, el problema es que tenemos un

régimen de nombramientos en el Estado, acentuado hasta el paroxismo, que facilita la corrupción y no nos decidimos a reemplazarlo de una vez por todas por un Estado con nombramientos fundados en el mérito y la carrera administrativa, tanto en la esfera de los nombramientos de funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo Nacional como en los dependientes del Poder Judicial Nacional. El principio de solución, en consecuencia, lo ofrecemos en este proyecto de ley concreto.

12. *El poder de nombrar en la Constitución Argentina.* Nuestra Constitución en el artículo.16 establece que todos los ciudadanos son admisibles en los empleos públicos sin otra condición que la idoneidad. Pero el inciso 7 del artículo 99 expresa que “por sí solo el Presidente nombra y remueve”... “a los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución”. Evidentemente, como en la Constitución norteamericana, el más importante bloque de nombramientos que obviamente escapa a la sola voluntad del Presidente sería el de los jueces. Sustraer al Presidente al menos parte del discrecionalismo en el nombramiento de jueces fue y es todavía el gran mérito de la teoría de Montesquieu sobre la división de los poderes. Pero en nuestro país en el mes de mayo de 2013, el Poder Ejecutivo Nacional hizo aprobar un conjunto de leyes que reforman el Consejo de la Magistratura y deja el sistema de nombramiento y destitución de jueces prácticamente en manos del Poder Ejecutivo Nacional, con lo cual el último escollo para evitar el clientelismo por lo menos en el poder judicial, quedaría derribado, y Montesquieu aniquilado completamente en nuestro país. Felizmente la Corte Suprema de Justicia de la Nación derribó este atropello. Y, por el contrario, la idoneidad en los nombramientos no solamente debe exigirse en el caso de los jueces. Debe exigirse en todos los nombramientos administrativos del Estado. Sea que los funcionarios o empleados dependan del Poder Ejecutivo, del Legislativo o del Judicial. El artículo16 de la Constitución Nacional no distingue. Todos debieran ser idóneos.

Debemos aprovechar la circunstancia de que nuestra Constitución mejora la Constitución estadounidense cuando además establece el requisito de la idoneidad. Si bien hasta ahora este requisito fue letra muerta, el Congreso argentino podría darle vigencia plena reglamentando y reconciliando ambas disposiciones constitucionales, el nombramiento por el Ejecutivo y la idoneidad. La reglamentación del requisito de la idoneidad del artículo.16 podría ampararse además en



la circunstancia de que la fijación de las partidas presupuestarias para el pago de los sueldos de los funcionarios y empleados públicos corresponde al Congreso según el inciso 8 del artículo 75. Sobre esta base es que proponemos establecer por ley del Congreso una Comisión Nacional del Servicio Civil en el ámbito del Poder Legislativo, que tome los exámenes que aseguren idoneidad en los eventuales ingresantes y que establezca las jerarquías de “grado” de los empleados y funcionarios públicos. El nombramiento en el “cargo” concreto, lo haría el Poder Ejecutivo Nacional, o el Jefe de Gabinete, de acuerdo a las cláusulas constitucionales vigentes. Pero solamente se podrían llenar esos cargos con nombramientos de funcionarios por el Presidente o el Jefe de Gabinete a favor de personas que tengan ya asignada la jerarquía de “grado” establecida en la carrera del servicio civil. Los nombres de todos los funcionarios con su jerarquía de “grado” y su sueldo deberían figurar en el presupuesto nacional. Los progresos de la ciencia informática permiten implementar fácilmente estas medidas de transparencia en el presupuesto nacional.

El establecimiento de una Comisión Nacional del Servicio Civil como ente autárquico de jerarquía constitucional con inamovilidad de su Directorio en el ámbito del Congreso que sugerimos, se justifica en nuestro país pues debe sustraerse la facultad de nombrar empleados públicos no idóneos que actualmente tiene el Poder Ejecutivo Nacional para asegurar su reelección, o el continuismo de su partido en el poder, o simplemente la corrupción. Además, porque corresponde constitucionalmente al Congreso fijar cada partida con que se pagarán los sueldos de cada funcionario o empleado público de acuerdo al artículo 75 inciso 8 de la Constitución Nacional, y por encima de lo anterior, porque debe asegurarse la más absoluta imparcialidad en los exámenes de ingreso y en la carrera del personal. Es una de las condiciones de la “sociedad abierta”. La Comisión Nacional del Servicio Civil en el ámbito del Congreso es necesaria también por la necesidad de romper drásticamente con la larga tradición del “sistema del botín” tan arraigado en nuestras prácticas políticas antirrepublicanas de más de un siglo. El Presidente solamente debe tener el poder de nombrar a personas idóneas para la función pública como reza el artículo 16 de la Constitución Nacional, pero la determinación formal de esa idoneidad debe quedar fuera de la potestad ejecutiva. Debe pertenecer a una Comisión Nacional del Servicio Civil estable y de gran prestigio, dependiente del Congreso. En todo caso el Poder Ejecutivo Nacional debe reservarse para sí mis-

mo la facultad de designar “ad libitum” y juzgar por sí mismo la idoneidad en el caso de sus Ministros y Subsecretarios, es decir en los cargos bien visibles, donde además existe el poderoso control de la opinión pública.

13. *Idoneidad y estabilidad del empleo en la Constitución Nacional.* Cabe destacar que en el reciente fallo en el caso “Madorran, Marta Cristina contra Administración Nacional de Aduanas” del 3 de mayo de 2007, nuestra Corte Suprema estableció una importante doctrina sobre el empleo público y su estabilidad. El proyecto de ley que proponemos respeta esos principios. La Corte estableció en este fallo que un empleado público no puede ser cesanteado “ad libitum” por la administración pública previo pago de una indemnización, como ocurre en los empleos privados. En el régimen de empleo público es necesario un sumario previo que pruebe la existencia de causales válidas de cesantía. La Corte hizo referencia a las palabras del convencional Horacio Peña en el diario de sesiones de la Convención Constituyente de 1957, donde se dijo textualmente que: *“Siempre el empleado público ha estado sujeto a las cesantías en masa en ocasión de los cambios de gobierno. Ahora ya no podrá ningún partido político que conquiste el gobierno disponer de los puestos administrativos como botín de guerra. Entendemos que este principio constitucional entrará a regir simultáneamente con la vigencia de las reformas y en adelante ningún empleado público podrá ser dejado cesante sin causa justificada y sin previo sumario administrativo.”*

Al consagrar el carácter operativo y fuerte de la cláusula constitucional del artículo 14 bis que establece “la estabilidad del empleado público”, la Corte aclaró que: *“Dicha estabilidad a su turno, concuerda con el art. 16 de la Constitución Nacional dado que, si ha sido respetada, como es debido, la condición de idoneidad que exige esta cláusula para la admisibilidad en los empleos, es razonable pensar que el propio Estado estará interesado en continuar teniendo a su disposición un agente salvo que, si de su conducta se trata, medien razones justificadas de cese.”*

Las disposiciones contenidas en este Título tienden precisamente a asegurar el respeto riguroso a la condición constitucional de la idoneidad y representa una verdadera solución de fondo para los enormes problemas de ineficiencia, corrupción, continuismo, atraso económico y ataque al sano principio de la alternancia republicana que trajo antes y trae actualmente el clientelismo a la Argentina.

## **TITULO VIII: FUNDAMENTOS DEL RESCATE DE LAS LEBACS Y LA ELIMINACION DE LOS ADELANTOS TRANSITORIOS DEL BCRA AL GOBIERNO NACIONAL**

Este DNU modificó la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (“BCRA”), incluyendo entre las facultades del mismo la de “emitir títulos o bonos, así como certificados de participación en los valores que posea”<sup>34</sup>. Desde febrero de 2002, este agregado al art. 18 de la ley 24.144 ha sido utilizado por el BCRA como fundamento para emitir letras denominadas LEBAC que pagan una alta tasa de interes y se utilizan para retirar dinero de la circulacion. En la actualidad la emision de estos titulos públicos alcanza la sideral suma de \$ 688.437 millones de pesos<sup>35</sup>, monto equivalente a toda la oferta monetaria. Dichas letras han sido definidas por las autoridades del Banco Central como instrumentos de regulación monetaria (en contraposición a instrumentos de Deuda Publica. El problema consiste en que la facultad de emitir deuda publica es prerrogativa exclusiva del Congreso de la Nación y no del Banco Central de acuerdo con los artículos 4 y 75 incisos 4 y 7 de la Constitución Nacional. Todos los bancos centrales del mundo poseen cuatro instrumentos clasicos para regular la cantidad de dinero a saber:

- (i) Aumentar o disminuir los encajes bancarios
- (ii) Realizar Operaciones de Mercado Abierto, por las que el Banco Central compra o vende títulos públicos anteriormente colocados en el mercado por el Estado;
- (iii) Subir o bajar la tasa de descuento o redescuento a los bancos comerciales por préstamos o adelantos
- (iv) comprar o vender divisas en el mercado de cambios.

La emisión de Lebac ha sido el instrumento utilizado por el Banco Central para hacer subir la tasa de interés en el mercado local de capitales, sobrevalorar nuestra divisa en el mercado de cambios, aumentar la desocupación, alentar

<sup>34</sup> Inc. i), art. 18, ley 24.144.

<sup>35</sup> Cifras al 19 de septiembre de 2016, conforme información suministrada por el sitio web oficial del BCRA.

la caída de la producción todo ello con un muy pobre resultado positivo de reducción de la tasa de inflación que en lo que va del año en curso supera al 30% anual.

A mayor abundamiento, la AFIP ha equiparado a las LEBAC a los títulos de deuda pública en su tratamiento impositivo<sup>36</sup> y por lo tanto la tenencia de LEBAC se encuentra exenta del impuesto a los bienes personales y su rendimiento no se encuentra alcanzado por el impuesto a las ganancias. Además el DNU que las instituyó no tiene ratificación legislativa. Por otra parte el DNU en cuestión es de dudosa constitucionalidad pues está vedado al Poder Ejecutivo emitir DNU en materia tributaria y este DNU roza esta materia, desde que para rescatar las LEBAC se hace necesario emitir deuda pública, la cual a su vez se paga recaudando impuestos. Es claro que en realidad el Poder Ejecutivo delegó en el Banco central una facultad de emitir deuda pública que él mismo no posee. Por todo ello, y habida cuenta del peligro económico que representa la emisión de estas letras propiciamos la derogación del inc. i) del art. 18 de la Carta Orgánica del BCRA (ley N° 24.144). Además para proveer al banco central de un instrumento legítimo de regulación monetaria proponemos el rescate de las lebac mediante la autorización al poder ejecutivo a la emisión de títulos de la deuda pública por el importe de las lebac emitidas hasta el presente.

Coincidentemente, en este título se deroga el artículo 20 de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina en cuanto autoriza adelantos transitorios al gobierno nacional. Adelantos que terminan engrosando la cantidad de dinero en circulación y alimentando la inflación. En la doctrina se considera que la emisión monetaria para financiar al gobierno es en realidad un impuesto encubierto, denominado impuesto inflacionario por la doctrina<sup>37</sup>, que se cobra a los ciudadanos que detentan la moneda nacional, la que se desvaloriza con las emisiones espurias so color de “adelantos transitorios” que en realidad son permanentes. Los Bancos Centrales de los países desarrollados tienen prohibido prestar al gobierno. Esa emisión es un crimen de lesa economía. Ello obliga a los gobiernos a la prudencia en el gasto y a proveer superávits fiscales para afrontar contingencias, con

<sup>36</sup> Cfr. Resolución General AFIP 3835.

<sup>37</sup> Ver por ejemplo, Conesa, Op.Cit. Capítulo 33, Pag. 475

lo cual se respalda la política de apertura de la economía y desarrollo económico con tipo de cambio competitivo que anima a este proyecto de ley, que de aplicarse correctamente permitiría a la Argentina alcanzar el objetivo propuesto por el Presidente Mauricio Macri de verdadera “pobreza cero”.

## **TITULO IX: FUNDAMENTOS DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS FISCALES ENTRE LA NACIÓN Y LAS PROVINCIAS.**

Adicionalmente, y en el marco de las medidas contempladas en el presente proyecto de ley, consideramos que debería modificarse el régimen de coparticipación federal dispuesto por la ley N° 23.548 y sus modificaciones, a los efectos de adecuar sus preceptos a los presupuestos constitucionales previstos en el artículo 75, inciso 2) de la Constitución Nacional.

Dicho precepto establece que corresponde a este Congreso Nacional imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. Asimismo, se prevé que *“Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional...”*

Atento a que conforme los presupuestos constitucionales previstos en el citado precepto, la referida ley convenio deberá tener como Cámara de origen el Senado -además de ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara-, la propuesta de reforma señalada no puede tener cabida en el presente proyecto de ley.

Sin perjuicio de ello, y considerando la relevancia que tendría la reforma del régimen de coparticipación federal vigente en concomitancia con las propuestas legislativas que se formulan en el presente proyecto de ley, cabe efectuar las siguientes consideraciones.

La Argentina, en su carácter de país federal, requiere un mecanismo que distribuya los recursos fiscales entre los diferentes niveles de gobierno (Nación, provincias, y municipios), de modo tal que se garantice la provisión de bienes y servicios públicos de una manera equitativa, atemperando por este medio el desequilibrio vertical y la falta de correspondencia fiscal existente. Asimismo, existen en nuestro país regiones ricas y pobres, y la capacidad que tienen para generar recursos no es homogénea, por lo que surge la necesidad de un sistema de transferencias con el objetivo de equiparar la prestación de bienes públicos a lo largo de todo el territorio argentino.

Es por ello que la presente propuesta tiene como objetivo fundamental lograr una mayor institucionalización de la distribución automática de los recursos públicos entre los distintos niveles de gobierno. Asimismo, se procura que las provincias - entre las cuales se incluye de aquí en adelante, brevitatis causa, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- se aseguren de que la mayor parte de los fondos totales que finalmente les lleguen desde la Nación sea automática y dentro de un mismo sistema de coparticipación claramente legislado.

De esta forma, y los efectos de dar una adecuada respuesta a los requerimientos constitucionales, se propone modificar el régimen general de coparticipación actualmente vigente. Cabe recordar que en nuestro país el mecanismo de distribución de recursos entre gobiernos de los distintos niveles, conocido como la Coparticipación Federal de Impuestos, consiste esencialmente en que la Nación concentra la recaudación de los impuestos más importantes y luego los distribuye entre las provincias bajo diferentes criterios.

La enorme cantidad de leyes, decretos y resoluciones sancionados en materia tributaria en los últimos años, así como también la violación del mandato constitucional relativo a la sanción de un nuevo régimen de coparticipación por parte del Poder Legislativo Nacional, ha dado lugar a la vigencia de una extensa variedad de regímenes superpuestos de distribución de recursos, que otorgan una apariencia

sumamente compleja al sistema actual de coordinación financiera, al que se lo ha denominado por su complejidad “el laberinto de la coparticipación federal”. Nótese que, con el régimen general introducido por la ley N° 23.548 -vigente actualmente- conviven una serie de figuras tales como: a) deducciones previas a la coparticipación, del producido de alguno o varios impuestos (pre-coparticipaciones); b) asignación de porcentajes o sumas fijas o fines específicos; c) distribución de determinados fondos según criterios distintos a los enunciados en la ley N° 23.548; y d) fondos especiales, en general, administrados por organismos descentralizados.

Además, el sistema de coparticipación vigente actualmente se complementa en la actualidad con otras transferencias de recursos que, a diferencia de la coparticipación, revisten el carácter de no ser automáticamente distribuidas según la ley N° 23.548.

En este contexto, consideramos que debería tenderse a un esquema único que simplifique la composición de la masa coparticipable, eliminando las deducciones previas, fondos especiales y preparticipaciones, que permita a las provincias contar con más recursos de forma automática, y que sea previsible e institucionalmente más estable para que el sistema sea compatible con sus mayores responsabilidades de gastos.

En virtud de ello, se propone en materia de integración de la masa coparticipable seguir los criterios rectores contenidos en el artículo 2 de la ley N° 23.548, con el agregado, como una de las excepciones, de los tributos nacionales con afectación específica agregados en el artículo 75, inciso 3) de la Constitución Nacional, a los cuales, como ley reglamentaria directa, se los acota temporal y cuantitativamente, en salvaguarda, entre otros valores, de la propia integridad del régimen de coparticipación. En cuanto a la distribución de la masa coparticipable, deben observarse los preceptos constitucionales relativos a la formulación de acuerdos previos entre la Nación y las provincias. En este contexto, las jurisdicciones mencionadas deberán proponer, en forma individual, criterios de distribución que sirvieran de apoyo técnico al Congreso de la Nación en la redacción definitiva del presente proyecto de ley. Sin perjuicio de lo cual, en el artículo 1° del presente proyecto de ley se propone la adopción de los criterios de distribución allí mencionados.

La presente propuesta contempla un régimen de coparticipación más simple y concreto, ya que se parte de la idea de que se eliminarían todas las deducciones

especiales y precoparticipaciones, de manera tal que la conformación de la masa de recursos tributarios a repartir sea clara y precisa: se integra con el ciento por ciento (100%) de todos los impuestos, excepto los del comercio exterior y los recursos de la seguridad social. Además, en la distribución de estos recursos entre niveles de gobierno, los porcentajes a emplear son explícitos y determinados conforme a criterios objetivos de reparto.

La suma correspondiente a cada nivel de gobierno (distribución primaria) debe ser un porcentaje de todos los impuestos nacionales, excluidos los impuestos que gravan el comercio exterior y los que gravan los salarios. Esta distribución permite mayor previsión -más aún si se utiliza un rezago de un año para los recursos que se transfieren a las provincias- y posibilita una presupuestación sobre bases más ciertas para los gobiernos provinciales. Si se cumple estrictamente con la distribución primaria en la forma indicada, esta regla tiene la propiedad de ser una restricción presupuestaria fuerte, ya que evita la tentación del gobierno nacional de modificar la mezcla de recursos, pasando recursos coparticipables a no coparticipables, para aumentar su participación en el total.

En relación a la distribución primaria, se propone que el monto total recaudado por los tributos coparticipables se distribuirá cincuenta por ciento (50%) en forma automática a la Nación; y cincuenta por ciento (50%) en forma automática al conjunto conformado por las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cabe recordar que, mediante la reforma constitucional de 1994, se estableció la condición de que el nuevo acuerdo de reparto de recursos se construya sobre la base de determinada objetividad en el reparto de las rentas fiscales, lo que exigiría elaborar indicadores o parámetros de referencia que impidan comportamientos oportunistas y arbitrarios. Es por ello, que resulta innegable que, por el lado de la distribución secundaria, el reparto de los recursos tendría que utilizar criterios simples, explícitos y no manipulables que tengan en cuenta la necesidad de ir hacia un esquema más armónico de envíos por habitante, de manera que se pueda disponer de un estándar mínimo de bienes públicos en las distintas regiones del país y, al mismo tiempo, no se produzcan situaciones de inequidad entre las jurisdicciones involucradas.

En relación a la distribución secundaria, en este proyecto de ley se sugiere que el monto que resulte por aplicación de la distribución primaria se distribuya entre



las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de acuerdo con los porcentajes determinados, conforme los criterios de distribución que se mencionan a continuación: (i) un setenta por ciento (70%), en función de la población de cada jurisdicción, por aplicación del principio democrático de la soberanía popular; (ii) un diez por ciento (10%), en función de la superficie de cada jurisdicción, con fundamento en la idea de que un territorio mayor requerirá mayores inversiones en infraestructura y mayores gastos con una importante modificación en el caso de Tierra del fuego y la Antártida, ya que la enorme superficie del sector argentino distorsiona la asignación de los recursos y, por lo tanto, de dicha superficie sólo se considera la décima parte; y (iii) un veinte por ciento (20%), en función de la distancia existente entre la capital de cada jurisdicción provincial a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital de la República Argentina, en el entendimiento que las zonas más alejadas de la ésta necesitan mayor ayuda federal para cumplir con los presupuestos contenidos en el art. 75, inc. 2) de la Constitución Nacional. Considerando la información del Censo Nacional efectuado en el 2010, los porcentajes de distribución secundaria son los que se exponen en el siguiente cuadro:

#### COPARTICIPACIÓN SECUNDARIA

Jurisdicciones	Datos s/ Censo 2010 (Fuente: INDEC)						Coparticipación secundaria
	Población	%	Superficie (en Km2)	%	Distancia de Capitales de Provincias a CABA (en Km)	%	
Buenos Aires	15.825.084	38,95%	307.571	10,78%	59	0,22%	28,38%
Catamarca	367.826	0,92%	102.602	3,59%	1.150	4,23%	1,85%
Caba	2.890.151	7,20%	200	0,01%	0	0,00%	5,04%
Córdoba	3.308.876	8,25%	165.321	5,78%	710	2,61%	6,87%
Corrientes	992.595	2,47%	88.199	3,08%	1.030	3,79%	2,80%
Chaco	1.055.259	2,83%	99.833	3,48%	1.020	3,75%	2,94%
Chubut	509.108	1,27%	224.886	7,86%	1.404	5,16%	2,71%
Entre Ríos	1.235.994	3,06%	78.781	2,76%	495	1,82%	2,80%
Formosa	530.162	1,32%	72.066	2,52%	1.190	4,38%	2,05%
Jujuy	673.307	1,68%	53.219	1,86%	1.660	6,10%	2,58%
La Pampa	318.951	0,80%	143.440	5,02%	610	2,24%	1,51%
La Rioja	333.842	0,83%	89.680	3,14%	1.175	4,32%	1,76%
Mendoza	1.738.929	4,33%	148.827	5,21%	1.090	4,01%	4,38%
Misiones	1.101.593	2,75%	29.601	1,04%	1.060	3,90%	2,81%
Neuquén	551.288	1,37%	94.078	3,29%	1.168	4,29%	2,15%
Río Negro	638.645	1,59%	203.013	7,10%	970	3,57%	2,54%
Salta	1.214.441	3,03%	155.488	5,44%	1.825	5,98%	3,86%
San Juan	681.055	1,70%	89.651	3,14%	1.255	4,62%	2,43%
San Luis	432.310	1,08%	76.748	2,68%	825	3,03%	1,63%
Santa Cruz	273.964	0,68%	243.943	8,53%	2.812	9,81%	3,25%
Santa Fe	3.194.537	7,96%	133.007	4,65%	475	1,75%	6,39%
Santiago del Estero	874.006	2,18%	136.351	4,77%	1.150	4,23%	2,65%
Tierra del Fuego, Antártida	127.205	0,32%	100.245	3,51%	3.150	11,58%	2,89%
Tucumán	1.448.188	3,61%	22.524	0,79%	1.310	4,82%	3,57%
<b>Total</b>	<b>40.117.096</b>	<b>100%</b>	<b>2.859.074</b>	<b>100%</b>	<b>27.191</b>	<b>100%</b>	<b>100,00%</b>

Adicionalmente, se prevé que la adhesión de cada jurisdicción se hará mediante una ley por la cual la jurisdicción se comprometerá al cumplimiento de determinadas obligaciones -entre otras-: (i) que se obliga a derogar el impuesto sobre los ingresos brutos y el impuesto inmobiliario provincial o tributo similar, y (ii) que se obliga a adherir al impuesto a la tierra libre de mejoras sancionado por ley nacional, pero de recaudación por parte de las provincias.

Cabe destacar que una pieza clave en la reformulación del régimen de coparticipación lo constituye el impuesto a la tierra libre de mejoras previsto en el Título V del presente proyecto. Otra clave para el éxito de esta ley de coparticipación federal de impuestos es la derogación de los impuestos sobre los ingresos brutos e inmobiliarios en las jurisdicciones adherentes.

Tal como fuera señalado, se prevé que la adhesión de cada jurisdicción se hará mediante una ley por la cual se comprometerá al cumplimiento de determinadas obligaciones -entre otras-: (i) que se obliga a derogar el impuesto sobre los ingresos brutos y el impuesto inmobiliario provincial o tributo similar, y (ii) que se obliga a adherir al impuesto a la tierra libre de mejoras establecido en la ley nacional. La eliminación del impuesto inmobiliario o similar en la jurisdicción adherente procura evitar la doble imposición que se generaría respecto de los terrenos que queden sujetos al impuesto a la tierra libre de mejoras, más aún cuando la actual contribución inmobiliaria está diseñada al revés de lo propuesto en este proyecto de ley, y que además genera una exigua recaudación fiscal.

Además, debido a su carácter multifásico y acumulativo, el impuesto a los ingresos brutos genera discriminación en perjuicio de los bienes y procesos que requieren gran número de etapas, induciendo artificialmente a adoptar modos de organización empresarial que busquen economizar el impuesto a través de la reducción del número de etapas, es decir, a través de la integración vertical, en algunos casos en desmedro de la eficiencia y productividad. Desde el punto de vista económico, genera un efecto piramidal que incrementa el costo de los bienes y servicios y que, en definitiva, es soportado por los consumidores final. Este efecto de piramidación se genera cuando los agentes económicos buscan mantener en términos relativos el mismo margen de utilidad respecto de sus costos, los cuales incluyen al impuesto. Si bien la posibilidad de que los agentes económicos mantengan el mismo margen

de utilidad en términos porcentuales respecto del precio de compra dependerá del mercado (de la elasticidad precio de la demanda del bien), lo importante es resaltar que la acumulación es un resultado no deseado en economía. Hemos tratado de medir este efecto de piramidación usando una tabla de insumo producto<sup>38</sup> para la economía argentina preparada en 1997. Los resultados preliminares indican que la eliminación del impuesto a los ingresos brutos en todas las jurisdicciones del país permitiría una rebaja promedio en los precios de los bienes de consumo del orden de un 6,13% con un máximo de 9% y un mínimo de 3,5% y un desvío estándar del 1,3%. Por consiguiente, se ratifica que la adopción de esta propuesta traería una considerable mejora equivalente en los salarios reales de los trabajadores del orden del seis por ciento (6%).

Adicionalmente se propone que la emisión monetaria inflacionaria que efectúa el Banco Central so color de adelantos transitorios al gobierno federal sea también coparticipable. La emisión monetaria espuria para financiar al gobierno es considerada por toda la doctrina como “impuesto inflacionario”. Por otra parte el Banco Central funda su existencia constitucional en el inciso 6 del artículo 75 que ordena “*establecer y reglamentar un banco federal con facultad de emitir moneda*”. La emisión de moneda debe efectuarse con fines de regulación macroeconómica para asegurar el pleno empleo de los recursos productivos del país con estabilidad de precios. Si el banco central es utilizado como fuente impositiva para solventar el gasto público es lógico que dicho impuesto sea coparticipable a las provincias desde que el banco emisor es “federal” según la Constitución. Cabe destacar que en los países desarrollados, el Banco Central no tiene tal facultad de efectuar “adelantos transitorios”, y es por ello la estabilidad de precios de que gozan.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos que la modificación y adecuación del régimen de coparticipación federal a la que hemos referido podría plasmarse, bajo los lineamientos y en la forma, que se expone a continuación:

(I) Se propone modificar los artículos 2, 3, 4, y 9 de la ley N° 23.548 y sus modificaciones, los que quedarán redactados en la siguiente forma:

<sup>38</sup> Leontieff, Wassily, Input Output Economics, Oxford University Press 1986, Chenery Hollis, Economía Interindustrial, FCE, 1967.

*Artículo 2°.- La masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de todos los tributos recaudados por la Nación, existentes o a crearse, incluido el impuesto inflacionario de las emisiones monetarias del Banco Central de la Republica Argentina que revistan tal carácter, con las siguientes excepciones:*

*a) Los derechos de importación y exportación, previstos en los artículos 4° y 75, inciso 1) de la Constitución Nacional.*

*b) Los tributos que viene recaudando la Nación con asignación o afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de promulgación de esta ley, con su actual estructura y destino. Cumplido el objetivo de creación de estos tributos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia su producido se incorporará automáticamente al régimen general de distribución de esta ley.*

*c) Los tributos que recaude la Nación, cuyo producido se asigne o afecte específicamente a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional, con los recaudos establecidos en el artículo 75, inciso 3° de la Constitución Nacional. Estas asignaciones o afectaciones específicas no podrán exceder de un año en su vigencia, salvo prórroga expresa con igual límite temporal. A la expiración de dicho término si los gravámenes subsistieran se incorporará automáticamente su producido al régimen general de distribución de esta ley.*

*d) Las tasas nacionales que deberán constituir la retribución de servicios efectivamente prestados y guardar una razonable relación con el costo de su prestación.*

*e) Las contribuciones patronales y los aportes personales recaudados por la Nación para el Sistema de Seguridad Social.*

*Artículo 3°.- El monto total recaudado por los tributos a que se refiere la presente ley se distribuirá de la siguiente forma:*

*a) El cincuenta (50%) por ciento en forma automática a la Nación; y*

*b) El cincuenta (50%) por ciento en forma automática al conjunto conformado por las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adheridas al Sistema.*

*Artículo 4°.- La distribución del monto que resulte por aplicación del artículo 3, inciso b) anterior se efectuará entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de acuerdo con los siguientes porcentajes:*

*Buenos Aires: 28,48*

*Catamarca: 1,96*

*Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 5,15 Córdoba: 6,90*

*Corrientes: 2,80*

*Chaco: 2,95*

*Chubut: 2,80*

*Entre Ríos: 1,80*

*Formosa: 2,05*

*Jujuy: 2,58*

*La Pampa: 1,51*

*La Rioja: 1,76*

*Mendoza: 4,46*

*Misiones: 2,81*

*Neuquén: 2,25*

*Río Negro: 2,54*

*Salta: 3,86*

*San Juan: 2,42*

*San Luis: 1,64*

*Santa Cruz: 3,35*

*Santa Fe: 6,40*

*Santiago del Estero: 2,95*

*Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur: 2,90 Tucumán: 3,68*

*La determinación de los porcentajes mencionados en el párrafo anterior correspondientes a las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se ha efectuado considerando los criterios de distribución que se mencionan a continuación:*

*a) un setenta por ciento (70%), en función de la población de cada jurisdicción, por aplicación del principio democrático de la soberanía popular;*

*b) un diez por ciento (10%), en función de la superficie de cada jurisdicción, con*

*fundamento en la idea de que un territorio mayor requerirá mayores inversiones en infraestructura y mayores gastos, con una importante modificación en el caso de Tierra del fuego y la Antártida, ya que la enorme superficie del sector argentino distorsiona la asignación de los recursos y, por lo tanto, de dicha superficie sólo se considera la décima parte;*

*c) un veinte por ciento (20%), en función de la distancia existente entre la capital de cada jurisdicción provincial a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital de la Republica Argentina, en el entendimiento que las zonas más alejadas de la ésta necesitan mayor ayuda federal para cumplir con los presupuestos contenidos en el art. 75, inc. 2) de la Constitución Nacional que establece la distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.*

*Artículo 9.- La adhesión de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se hará mediante una ley por la cual la jurisdicción se comprometa al cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el presente artículo:*

*a) Que acepta el régimen de esta ley sin limitaciones ni reservas, por sí y por sus municipalidades o entes asimilables.*

*b) Que se obliga a no aplicar por sí y a que los organismos administrativos autárquicos o no, y sus municipios o entes asimilables de su jurisdicción no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por la presente ley, o que no reúnan los requisitos que aquí se fijan. Se entiende como gravámenes análogos a los que registren sustancial coincidencia, total o parcial, en la definición de los hechos imponibles, o en las bases imponibles o parámetros de medición. En cumplimiento de esta obligación, no se gravarán por medio de tributos de ninguna naturaleza, característica o denominación, las materias imponibles sujetas a los tributos nacionales distribuidos, ni las materias primas utilizadas en la elaboración de productos sujetos a los tributos a que se refiere esta ley, obligación que no alcanza a las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados y cuyo monto guarde razonable proporción con el costo de los mismos, salvo lo dispuesto en el párrafo subsiguiente de este inciso.*

*Los objetos directos o indirectos de los Impuestos Internos a los consumos específicos no serán pasibles de tratamiento tributario local discriminatorio.*

*De la obligación a que se refieren los dos primeros párrafos de este inciso, se excluyen expresamente los impuestos provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sobre la radicación, circulación o transferencia de automotores, y sobre la transmisión gratuita de bienes.*

*También se excluyen expresamente de la obligación a que se refieren los dos primeros párrafos de este inciso, el Impuesto sobre los Ingresos Brutos y el Impuesto de Sellos (o los que los complementan o sustituyan), en tanto se ajusten a lo establecido en los apartados siguientes:*

*2. En lo que respecta al Impuesto de Sellos recaerá sobre actos, contratos y operaciones de carácter oneroso instrumentados entre presentes, sobre contratos a título oneroso formalizados entre ausentes y sobre operaciones monetarias que representen entregas o recepciones de dinero que devenguen interés, efectuadas por entidades financieras regidas por la ley N° 21.526.*

*Se entenderá por instrumento toda escritura, papel o documento del que surja el perfeccionamiento de los actos, contratos y operaciones mencionados en el primer supuesto del párrafo anterior, de manera que revista los caracteres exteriores de un título jurídico por el cual pueda ser exigido el cumplimiento de las obligaciones sin necesidad de otro documento y con prescindencia de los actos que efectivamente realicen los contribuyentes.*

*La imposición será procedente, tanto en el caso de concertaciones efectuadas en la respectiva jurisdicción, como en el de las que, efectuadas en otras, deban cumplir efectivamente en ella, sean lugares de dominio privado o público, incluidos aún en establecimientos de utilidad nacional, en tanto la imposición no interfiera con el cumplimiento de aquellos fines.*

*Cuando se trate de operaciones concertadas en una jurisdicción que deban cumplirse en otra u otras, los fiscos incorporarán a sus legislaciones respectivas cláusulas que contemplan y eviten la doble imposición interna.*

*c) Que se obliga a derogar gravámenes provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a promover la derogación de los municipales que resulten en pugna con el régimen de esta ley, debiendo la autoridad ejecutiva de la Provincia o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, en su caso, del Municipio suspender su aplicación dentro*

de los diez (10) días corridos de a fecha de notificación de la decisión que así lo declare.

d) Que se obliga a derogar el impuesto sobre los ingresos brutos y el impuesto inmobiliario provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o tributo similar, debiendo la autoridad ejecutiva de la Provincia o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires suspender la aplicación de dichos gravámenes dentro de los treinta días de la vigencia de la presente ley convenio.

e) Que se obliga a establecer el impuesto al valor de la tierra libre de mejoras o el que lo sustituya en el futuro.

f) Que se obliga a establecer un sistema de distribución de los ingresos que se originen en el Régimen General de esta ley para los municipios o entes asimilables de su jurisdicción, el cual deberá estructurarse asegurando la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática, quincenal y gratuita de los fondos.



# 07.

PROYECTO DE LEY DE  
REGLAMENTACIÓN DEL DERECHO DE  
HUELGA ESTABILIDAD Y AUMENTO DE  
LOS SALARIOS EN TERMINOS REALES.

*3078- D-2017 - LEGISLACIÓN DEL TRABAJO.*

*12/06/17*

# PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

## **PROYECTO DE LEY DE REGLAMENTACION DEL DERECHO DE HUELGA ESTABILIDAD Y AUMENTO DE LOS SALARIOS EN TERMINOS REALES**

ARTÍCULO 1.- Con la finalidad de evitar huelgas y conflictos innecesarios, en las convenciones colectivas de trabajo, las partes podrán pactar la indexación mensual de los salarios a partir de la cual los mismos se ajustarán de acuerdo al índice de precios al consumidor que publica el INDEC al momento de la acreditación de cada pago a fin de garantizar al trabajador el mantenimiento del poder adquisitivo de su salario. Las convenciones colectivas de trabajo celebradas en términos reales deberán incluir cláusulas de aumento de la productividad y tendrán una vigencia mínima de tres años.

ARTÍCULO 2.- El ejercicio del derecho de huelga se regirá por las normas de la presente ley, y por la reglamentación nacional que en su consecuencia se dicte.

ARTÍCULO 3.- La huelga es la abstención colectiva y concertada del deber de trabajar promovida por un sindicato representativo, fundado en un reclamo legítimo de naturaleza colectiva, que deberá operar como último recurso, después de haber agotado todas las vías pacíficas y en especial, los procedimientos de conciliación voluntaria y de mediación, los de autocomposición de naturaleza legal o convencional, y el procedimiento de conciliación obligatoria y la mediación voluntaria. En función de los límites precedentes:

a) La abstención consiste en suspender en forma temporaria y predeterminada el deber de los trabajadores que adhieran a la medida de poner a disposición del empleador su fuerza de trabajo. Todo acto de interrupción unilateral del deber de trabajar se presume que es una medida de fuerza.

El trabajador puede participar durante la huelga de manifestaciones de protesta, en la medida que no se afecten el normal desarrollo de las actividades de su em-

pleador, y no comprometan otros derechos de igual o mayor jerarquía, y que no se generen actos de violencia física o psicológica, respetando en primer término el derecho a trabajar de los trabajadores del mismo establecimiento, empresa o actividad.

b) Las reuniones de trabajadores, las convocatorias, y las asambleas pueden realizarse libremente fuera del lugar de trabajo y fuera de la jornada de trabajo. En el caso de que el sindicato representativo requiera la realización de una asamblea en la empresa y en los horarios de trabajo deberá solicitar por escrito dicha asamblea al empleador, y solo la podrá realizar si existe la conformidad por escrito del mismo. Toda asamblea realizada sin autorización que se realice dentro del establecimiento del empleador y/o dentro de la jornada, será considerada como una medida de fuerza ilegal.

c) El sindicato representativo será aquel que detenta la representación por contar con la personería gremial como las entidades simplemente inscriptas, en ambos casos por los trabajadores que representan sean éstos afiliados o no al gremio.

d) El objeto debe ser un reclamo o reivindicación de naturaleza colectiva cuyos resultados afecten a la categoría o colectivo representado por el gremio que promueve la medida.

e) La huelga se puede promover y ejecutar luego de haber agotado los procedimientos de conciliación voluntaria, mediación, y conciliación obligatoria, y arbitraje voluntario, como los mecanismos de autocomposición establecidos en los convenios colectivos.

f) La huelga no exime de responsabilidad por los daños y perjuicios ni por la comisión de un delito penal, cuando se excede el daño admitido de la simple abstención o cuando se comete un delito calificado como tal en el Código Penal.

ARTÍCULO 4.-. Durante la vigencia de la huelga no se devengarán los salarios y sus accesorios de los trabajadores que participan en ella, en virtud de que la misma opera por decisión de los participantes y durante la misma no hay contraprestación a cargo del dependiente.

ARTÍCULO 5.-. La huelga será ilegal en los siguientes casos:

- a) cuando la misma no sea promovida por un sindicato representativo;
- b) cuando la causa de la medida de fuerza no sea un objeto de interés colectivo que comprenda la categoría representada;
- c) cuando se ejecute con actos de violencia física contra los representantes de los empleadores, contra otros trabajadores o contra terceros;
- d) cuando la medida de fuerza incluya bloqueos u obstrucción de la vía pública, o cualquier acto que impida el derecho de libre circulación y de libre tránsito que afecte el derecho a trabajar,
- e) cuando no se observen los procedimientos de mediación, conciliación voluntaria, y en especial, el procedimiento de conciliación obligatoria prevista en la legislación vigente;
- f) cuando se incurra en mala fe negocial en cualquiera de sus manifestaciones.

ARTÍCULO 6.- En el caso de que la huelga sea ilegal, el empleador deberá constatar la participación efectiva de los trabajadores, a los cuales deberá intimar en forma fehaciente a que retomen sus tareas normales por un plazo razonable que en ningún caso será inferior a 24 horas. Una vez constatada la participación y formalizada la intimación precedente, si el trabajador continúa con la medida de fuerza ilegal, el empleador podrá proceder al despido por causa de huelga ilegal. El juez que intervenga en la causa deberá verificar la ilegalidad de la medida de fuerza en forma previa a la determinación de los efectos de la misma.

ARTÍCULO 7.- El Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación podrá declarar que una medida es ilegal por medio de resolución fundada, cuando no se hayan observado los extremos del artículo 5 de la presente ley, en los conflictos de alcance nacional, en los que abarquen dos o más provincias, o en aquellos que afecten servicios esenciales, o que por su relevancia tengan o puedan tener alcance nacional. La misma atribución tiene la autoridad laboral

competente de cada provincia cuando los conflictos estuvieren circunscriptos a esa jurisdicción.

ARTÍCULO 8.-. Cuando por un conflicto de trabajo alguna de las partes decidiera la adopción de medidas legítimas de acción directa que involucren actividades que puedan ser consideradas servicios esenciales, que afecten derechos constitucionales fundamentales que involucren la vida, la salud, la integridad física, y la educación, y el servicio de justicia, deberá garantizar la prestación de servicios mínimos para evitar su interrupción. Por ende, se consideran esenciales los servicios sanitarios y hospitalarios, la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica y gas, el control del tráfico aéreo, los servicios de transporte que estén relacionados con la protección de la vida y de la salud, los servicios de seguridad públicos, la educación pública, los servicios de seguridad públicos, y la justicia en todos sus ámbitos. Una actividad no comprendida en el párrafo anterior podrá ser calificada excepcionalmente como servicio esencial, por decreto del Poder Ejecutivo, previa consulta a una comisión independiente integrada en forma tripartita por la representación sindical, empresaria y del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación.

La apertura previa del procedimiento de conciliación obligatoria previsto en la legislación, se podrá abrir también en los siguientes supuestos:

- a) Cuando por la duración y extensión territorial de la interrupción de la actividad, la ejecución de la medida pudiere poner en peligro la vida, la seguridad, la salud, un servicio público de amplia trascendencia para la población, la estabilidad de la economía de una o más regiones, y que afecte a toda o parte de la población del país.
- b) Cuando se tratase de un servicio público de importancia trascendental, conforme a los bienes jurídicamente protegidos por la Constitución Nacional, y de conformidad con los tratados internacionales.

Se considerarán servicios esenciales en sentido estricto, las actividades siguientes:

- a) Los servicios sanitarios y hospitalarios, y los vinculados con la salud de la población;

- b) La producción y distribución de agua potable y energía eléctrica cualquiera sea el ámbito de que se trate;
- c) Los servicios telefónicos;
- d) El control de tráfico aéreo;
- e) Los servicios públicos, en especial la seguridad, la salud y la educación;
- f) Los servicios públicos de seguridad local, provincial o nacional;
- g) El servicio de justicia y todas sus actividades complementarias;

ARTÍCULO 9.- Lock out o cierre patronal. Está prohibido el cierre patronal con el fin de defender los intereses empresarios. El cierre patronal solo se admite ante un conflicto planteado por un sindicato, cuando como consecuencia de dicho evento se encuentre en riesgo la vida, la integridad física, y la salud o la seguridad de una o más personas, o de la comunidad, o cuando existan actos de violencia física individual plurindividual o colectiva que pueda afectar la integridad física de las personas o los bienes y servicios producidos por la empresa o los equipos y activos que conformen las herramientas de trabajo y sus instalaciones.

ARTÍCULO 10.- De forma.

# FUNDAMENTOS

Todos los años la Argentina suele enfrentar varios meses de desgastantes negociaciones salariales donde los gremios recurren a medidas como las huelgas, el corte de avenidas y rutas o la toma de empresas en un intento de demostrar su fuerza de negociación frente a los sectores empresarios. Cada gremio negocia por separado, generando una seguidilla de paros en la cadena productiva altamente perjudiciales para la productividad de la economía nacional en un contexto de inútil conflictividad social en donde, en promedio, todos pierden. Para evitar este mal, este proyecto de ley establece la posibilidad de indexar mensualmente los salarios de manera tal que las negociaciones colectivas de trabajo se puedan pactar en términos reales y, por lo tanto, tengan una duración mínima de tres años. Trascurrido ese plazo, se podrán otorgar nuevos aumentos de salarios, esta vez en términos reales, de acuerdo al crecimiento de la economía nacional. Cabe señalar que, en los Estados Unidos, desde los tiempos del presidente Ronald Reagan, disminuyeron considerablemente los conflictos colectivos de trabajo debido precisamente a que la indexación con el índice de precios al consumidor protege a los trabajadores contra el llamado “impuesto inflacionario”.

Durante fines del Siglo XIX y el Siglo XX la huelga pasó de ser primero un delito, luego fue un hecho jurídico que operaba como medio de presión para defender intereses profesionales, luego fue un acto jurídico tolerado en forma restringida, que evolucionó hasta ser reconocido primero como derecho colectivo, hasta llegar a consagrarse dentro del denominado constitucionalismo social, como un derecho incorporado a la constitución nacional de cada país.

El Papa León XIII, en su encíclica “Rerum Novarum” de 1891 afirmaba:

*“El trabajo demasiado largo o pesado y la opinión de que el salario es poco dan pie con frecuencia a los obreros para entregarse a la huelga y al ocio voluntario. A este mal frecuente y grave se ha de poner remedio públicamente, pues esta clase de huelga perjudica no sólo a los patronos y a los mismos obreros, sino también al comercio y a los intereses públicos; y como no escasean la violencia y los tumultos, con frecuencia ponen en peligro la tranquilidad pública. En lo cual, lo más eficaz y saludable es anticiparse*

*con la autoridad de las leyes e impedir que pueda brotar el mal, removiendo a tiempo las causas de donde parezca que habría de surgir el conflicto entre patronos y obreros”*

En la Constitución de 1949 dictada por sugerencia del ex Presidente General Juan Domingo Perón no se incluyó el derecho de huelga, sin duda bajo la inspiración de la encíclica de Rerum Novarum. Al respecto, es interesante citar el argumento del Dr. Arturo Sampay quien fuera el principal jurista arquitecto de la Constitución de 1949, así como Juan Bautista Alberdi lo fuera de la Constitución de 1953. Al respecto afirmaba Arturo Sampay:

*“El derecho de Huelga es un derecho natural del hombre en el campo del trabajo como lo es el de resistencia a la opresión en el campo político; pero si bien existe un derecho natural de huelga no puede haber un derecho positivo de la huelga, porque aunque esto haya sonado como un galimatías- es evidente que la huelga implica un rompimiento con el orden jurídico establecido que, como tal, tiene la pretensión de ser un orden justo, y no olvidemos que exclusión del recurso de la fuerza es el fin de toda organización jurídica. El derecho absoluto de huelga, por lo tanto, no puede ser consagrado en una constitución, a pesar de lo cual, dentro del derecho positivo argentino, se reglamente esa zona de guerra extra – jurídica que era la huelga – como se hizo en Francia después de la ley de arbitraje y contratos colectivos de 1937, y en la Italia post fascista para que pueda complicarse en los casos en que los patronos no se avienen a satisfacer reclamaciones legítimas de los sindicatos obreros.”<sup>39</sup>*

La opinión de Sampay fue coincidente con la del Presidente Perón que consideraba fundamental aumentar el nivel de vida de los trabajadores mediante el incremento de la productividad. Así por ejemplo con la fecha 24 de marzo de 1945 se dictó el Decreto N° 6.648 contemplándose la posibilidad de organizar cursos de aprendizaje para obreros que deseen perfeccionar sus conocimientos técnicos y artesanales. Al respecto se estableció también la creación de un fondo de Aprendizaje que sería administrado por una Comisión Nacional de aprendizaje y Orientación profesional y la aplicación de un impuesto para aprendizaje sobre el total de las remuneraciones.

<sup>39</sup> Sampay, Arturo Enrique, “LA REFORMA CONSTITUCIONAL”, Ed. Laboremus, La Plata, 1949, pág. 40; señalamos que dicho autor fue miembro informante de la mayoría en la comisión reformadora de la Convención Constituyente de 1949.-



ciones pagadas al personal de establecimientos industriales, impuesto del cual estarían exentos los establecimientos que estableciesen escuelas profesionales para sus trabajadores. Estas normas, de notable acierto microeconómico, reflejan la filosofía general de la época fundada en el aumento de los salarios asentado en el incremento en la productividad general de la economía y no sobre el derecho de huelga.<sup>40</sup>

La OIT, aun cuando no cuenta con ningún convenio o recomendación que se refiera al derecho de huelga, aparece como un derecho emergente de los principios generales, como lo ha establecido la Comisión de Expertos y la Comisión de Libertad Sindical.

Finalmente, la huelga como derecho fue consagrada en la Constitución Nacional a partir del artículo 14 bis aprobado en la Convención reformadora de 1957, en el que se incorporaron los derechos sociales.

En general, el artículo 14 de nuestra Carta Magna original de 1853-60, expresa que “todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita...”.

Por ende, reglamentar el derecho de huelga del artículo 14 bis de 1957 resulta ser un mandato legal, sobre todo en estos momentos en los cuales se ha distorsionado el ejercicio de un derecho, escalando a hechos de violencia o a la violación de otros derechos constitucionales de igual jerarquía, en orden al bien jurídicamente tutelado, como es el derecho de propiedad, el derecho a la libre circulación, o el derecho mismo a trabajar.

Recordemos que por vía de nuestro máximo cuerpo legal, el ejercicio pleno del derecho de huelga legitima un daño efectivo al aceptar que los sindicatos representativos pueden paralizar la producción de una o conjunto de empresas o una

<sup>40</sup> Cabe dejar constancia de que tres Ministros dentro del Gabinete original de 8 Ministros del General Perón eran de extracción gremial, a saber Ángel Borlenghi, el Ministro del interior provenía del Sindicato de Empleados de Comercio, Atilio Bramuglia, el Ministro de relaciones exteriores era abogado de la Unión Ferroviaria y José María Freire, del Sindicato del Vidrio, era Ministro de Trabajo.

actividad. Por ende, el daño no puede ir más allá de la simple abstención, y tendrá vigencia durante el lapso en el cual se extienda la medida.

Tratándose de un último recurso, los promotores y participantes deben respetar los límites legales emergentes de la jurisprudencia, que ahora se consagran dentro del presente cuerpo legal, no solo en el modo de ejercicio suspendiendo las actividades productivas, sino respecto del objeto colectivo que debe ser la causa eficiente de la medida, sumado al respeto por el principio de buena fe, que impone el deber de cumplir con los procedimientos de negociación, y con los procesos de mediación y conciliación voluntarios, los procedimientos de autocomposición convencionales, y en su caso, con el proceso de conciliación obligatoria.

A su vez, la abstención del trabajador del deber de cumplir con su débito laboral determina que no se devengan los salarios mientras se desarrolla la medida de fuerza, con lo cual se produce otro daño consistente en la pérdida de ingresos alimentarios para el trabajador que participa de la medida.

El empleador podrá a su vez adoptar medidas cuando la huelga fuere ilegal, también sujeto a una serie de reglas impuestas por la buena fe, y en especial, por la elaboración jurisprudencial desde la vigencia del art. 14 bis de la Constitución Nacional, que le concede ese derecho a los gremios que representen a los trabajadores.

# 08.

REPATRIACIÓN DE CAPITALS  
PRODUCTIVOS.

*3073-D-2017 - Justicia - 12/06/17.*

# PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

## **LEY DE REPATRIACIÓN DE CAPITALES PRODUCTIVOS**

### **CAPITULO I: OBJETO Y AMBITO DE APLICACIÓN.**

ARTICULO 1°.- La presente ley tiene por objeto estimular y garantizar la repatriación de capitales nacionales al país para incentivar su inversión productiva en el mismo.

ARTÍCULO 2°.- Las personas humanas y jurídicas residentes en el país y los ciudadanos del mismo que residan en el extranjero, podrán adherirse al régimen de nacionalización de capitales productivos de la presente ley.

Los sujetos que opten por incorporarse al presente régimen promocional deberán ingresar los capitales al país previo pago de un impuesto del 1% de los mismos. Los beneficiarios del régimen de la Ley 27.260 que ingresen sus capitales al país estarán exentos del pago del impuesto del 1% establecido precedentemente.

ARTÍCULO 3°.- Fijase en dos años, a partir de la promulgación de la presente ley, el período de adhesión del presente régimen.

ARTÍCULO 4°.- Los destinos previstos de los capitales afectados serán las inversiones productivas de largo plazo en los sectores de infraestructura, agropecuario e industrial.

A tales efectos, lo capitales podrán ser aplicados a:

- a) Depósitos a plazo fijo indexados con el índice de precios al consumidor por un plazo mínimo de tres años en entidades comprendidas en el régimen de la Ley N° 21.526 y sus modificaciones.
- b) La suscripción de títulos, bonos y demás títulos valores indexados con el índice de precios al consumidor, sujetos a jurisdicción federal argentina, emitidos por el

Estado Nacional y su mantenimiento en cartera por un plazo mínimo de tres años.

c) Acciones de empresas locales con cotización pública y su mantenimiento en cartera por un plazo mínimo de tres años.

d) Bonos de Estados provinciales destinados al financiamiento de inversiones productivas de largo plazo con jurisdicción local y su mantenimiento en cartera por un plazo mínimo de tres años.

e) Títulos Corporativos de empresas locales que hagan oferta pública de acciones, cuyos fondos se destinen a inversiones productivas de largo plazo en el país su mantenimiento en cartera por un plazo mínimo de tres años.

ARTÍCULO 5º.- Las personas mencionadas en el artículo 2º que destinen sus capitales a las inversiones en las condiciones dispuestas en el artículo 4º, deberán acreditar ante el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas u organismos que se habiliten a tales efectos, que la aplicación de dichos capitales incrementaron sus inversiones totales en el país.

El monto de las inversiones realizadas al amparo del presente régimen deberá mantenerse por un plazo de tres (3) años.

El plazo de permanencia de la inversión establecido en el párrafo anterior se contará desde la fecha en que se efectúe la misma, una vez que el adherente al régimen instituido por esta ley acredite que la aplicación del capital nacionalizado incrementó el monto de sus inversiones, en los términos del primer párrafo de este artículo.

ARTÍCULO 6º.- Se considerará cumplido el requisito de permanencia de la inversión por tres (3) años, cuando se cambie la aplicación de los capitales a una inversión distinta a la originalmente elegida, en la medida que la nueva inversión se realice en las condiciones establecidas en la presente ley.

En tales supuestos, el cómputo del plazo de tres (3) años considerará tanto el tiempo de la inversión original, como el periodo de permanencia en el nuevo proyecto productivo.

ARTÍCULO 7°.- Los adherentes al régimen instituido por la presente ley que no cumplan con cualquiera de las disposiciones previstas en la misma perderán el beneficio establecido en el artículo 9°, correspondiendo determinar las obligaciones fiscales, con más sus intereses resarcitorios y multas, de corresponder.

ARTÍCULO 8°.- A los efectos de la valuación de las inversiones, se aplicará el tipo de cambio del día en que los recursos de que se trate retornen al país, de conformidad con la cotización mayorista publicada por el Banco de la Nación Argentina.

ARTÍCULO 9°.- Ninguna de las disposiciones de esta ley liberará a las entidades financieras o demás personas obligadas, sean entidades financieras, notarios públicos, contadores, síndicos, auditores, directores u otros, de las obligaciones vinculadas con la legislación tendiente a la prevención de las operaciones de lavado de dinero, financiamiento del terrorismo u otros delitos previstos en leyes no tributarias, excepto respecto de la figura de evasión tributaria o participación en la evasión tributaria.

Quedan excluidas del ámbito de esta ley las sumas de dinero provenientes de conductas susceptibles de ser encuadradas en los términos del artículo 6o de la Ley 25.246. Las personas humanas o jurídicas que pretendan acceder a los beneficios del presente régimen deberán formalizar la presentación de una declaración jurada al respecto; ello sin perjuicio de cualquier otra medida que resulte necesaria a efectos de corroborar los extremos de viabilidad para el acogimiento al presente.

## **CAPITULO II: GARANTÍAS Y ESTÍMULOS ACORDADOS**

ARTÍCULO 10°.- Los capitales aplicados a las inversiones enumeradas en el artículo 4° gozarán de la desgravación total en el Impuesto a las Ganancias por el término de tres (3) años. El presente beneficio se acumulará a otros tipos de franquicias que pudieran gozar dichas inversiones en virtud de promociones sectoriales, regionales, industriales, etc.

ARTÍCULO 11°.- Las garantías y estímulos estipulados en la presente Ley no serán alteradas en perjuicio del inversionista o de la inversión.

### **CAPÍTULO III: OBLIGACIONES, HABILITACIÓN, AUTORIDAD DE APLICACIÓN.**

ARTÍCULO 12°.- Sin perjuicio de los beneficios otorgados en el artículo 9°, las inversiones realizadas, en los términos de la presente ley estarán sujetas al régimen tributario, aduanero y previsional del país.

ARTÍCULO 13°.- Las inversiones llevadas a cabo en el marco de la presente ley serán registradas ante el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, quien emitirá un “Certificado Ley de Nacionalización de Capitales Productivos”, a los fines de ser presentado ante las autoridades competentes en las materias objeto de los beneficios otorgados.

ARTÍCULO 14°.- El “Certificado Ley de Nacionalización de Capitales Productivos”, concede al inversionista el derecho de gozar de las garantías del presente régimen y será el único documento necesario para certificar su adhesión a esta ley.

ARTÍCULO 15°.- A los efectos de la ejecución, aplicación y cumplimiento de la presente ley se instituye como autoridad de aplicación al Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

### **CAPÍTULO IV: DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

ARTÍCULO 16°.- El Poder Ejecutivo Nacional procederá a reglamentar la presente ley en un plazo no mayor a noventa (90) días, a partir de su promulgación.

ARTÍCULO 17°.- Todos los organismos gubernamentales centralizados, descentralizados y autárquicos cuyas competencias se relacionen con los alcances de la presente ley, deberán colaborar con el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas en la reglamentación, aplicación y cumplimiento de la presente ley.

ARTÍCULO 18°.- Esta ley comenzará a regir a partir del primer día del mes siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

ARTÍCULO 19°.- De forma.

# FUNDAMENTOS

La legislación vigente dada por la Ley 27.260 estimula el sinceramiento fiscal para capitales argentinos, aunque estos permanezcan fuera del país y no contribuyan al proceso productivo nacional. Por otra parte, la política macroeconómica por la vía de las altas tasas de interés, induce el ingreso al país de capitales especulativos que no tienen ninguna vinculación con el desarrollo económico y la creación de empleos. Por el contrario, este proyecto de Ley promueve el reingreso de capitales argentinos fugados al exterior, pero con la condición de que contribuyan al desarrollo económico y sobre todo a la creación de empleos productivos en todo el país.

La inversión productiva constituye un elemento esencial para una política económica destinada a promover el desarrollo nacional, el empleo, el mejoramiento del nivel de vida de la población, la disminución de la pobreza y la erradicación de la cultura especulativa y financiera.

Es de público y notorio conocimiento el fenómeno observado durante décadas, consistente en la radicación de capitales en exterior por parte de residentes del país o de ciudadanos argentinos que emigraron al exterior.

Las causas de la fuga de capitales en nuestro país son tres: la primera y principal es estimulada por las frecuentes sobrevaluaciones cambiarias de nuestro peso, como las que ocurrieron en 1978-1981, 1990-2001 y 2010-2017. El público, como es obvio, siempre tiende a comprar aquellos bienes cuyo precio es bajo en la expectativa de obtener una ganancia cuando se produzca su corrección. La segunda gran causa de las fugas de capitales en nuestro país son las frecuentes recesiones con estancamiento que experimenta nuestra economía, especialmente desde el decenio de los setenta hasta la actualidad. Con motivo del estancamiento, los inversores no encuentran negocios productivos donde invertir su dinero, y por lo tanto compran dólares y los fugan del país. La tercera gran causa de la fuga de capitales es la inflación. En efecto, para defender sus ahorros en pesos que se desvalorizan con la inflación, el público recurre naturalmente a la compra de dólares. Por estas tres causas se han fugado de la Argentina, sumas que se estiman entre 300.000 y 400.000 millones de dólares. De ahí la importancia de establecer las condiciones



macroeconómicas para favorecer la repatriación de esos capitales y su reinserción en el proceso productivo nacional. En tal sentido este proyecto de ley está relacionado con otros presentados por este Diputado donde se propone la indexación de los depósitos a plazo fijo a más de tres meses, la adopción de un régimen monetario igual al chileno, la indexación del tipo de cambio real a un nivel elevado que permita la promoción de las exportaciones, la creación de empleo y el desarrollo económico, entre otros proyectos.

Una parte de esos capitales, aún permanece fuera del país, no obstante haber sido declarados ante la Administración Federal de Ingresos Públicos, en el marco de distintas leyes de blanqueo y sinceramiento fiscal.

Cabe reiterar que en apoyo de los fundamentos de esta ley, debe mencionarse la comparación con Chile, país que cuenta con un régimen de indexación de los depósitos a plazo fijo a más de tres meses y un régimen monetario que permite la estipulación de obligaciones de largo plazo en moneda local. Gracias a ese régimen monetario el mercado de capitales chileno es 6 veces mayor que el argentino, a pesar de que el país trasandino cuenta con una población equivalente a un tercio de la población argentina.

Así es como a través del presente proyecto de ley se pretende impulsar el retorno efectivo de dichos capitales y su aplicación a inversiones productivas en sectores estratégicamente claves de la economía nacional: la infraestructura, la agricultura la industria y la construcción de viviendas. A la vez que dicha iniciativa, por añadidura, impulsará la transferencia de nuevas tecnologías que disminuya la brecha tecnológica respecto de los países de vanguardia, incremente las exportaciones, la oferta de bienes en el mercado interno, genere valor agregado y promueva el empleo productivo de alta calidad técnica en beneficio de la población económicamente activa del país.

Por lo tanto, se considera pertinente formular un marco legal apropiado para incentivar la repatriación de los capitales argentinos que se encuentran en el exterior y que se garantice al inversionista seguridad jurídica y económica, conforme a los objetivos de política económica delineados, en conjunto, en otros proyectos oportunamente presentados.

Al respecto, en los tres primeros artículos se delimita su objeto y alcance sustancial y temporal de la norma, la cual se orienta a repatriar los capitales nacionales fugados y su inversión en sectores prioritarios de la economía nacional por parte de ciudadanos argentinos cuyos capitales permanecen en el exterior.

A los fines de crear un tratamiento atractivo a los capitales nacionalizados se prevé que los sujetos que opten por incorporarse al presente régimen promocional y que no hubieran adherido al sinceramiento fiscal establecido por la Ley N° 27260, puedan normalizar su situación tributaria abonando solamente un impuesto del 1% del capital nacionalizado.

Se ha fijado en dos años, a partir de la promulgación de la ley, el plazo para adherir a este régimen de nacionalización de capitales.

Los sectores a los que se les ha dado prioridad en el presente régimen podrán fondearse con la repatriación de los capitales, los cuales se aplicarán a la adquisición de: a) depósitos a plazo fijo indexados por el índice de precios al consumidor, en entidades comprendidas en el régimen de la Ley de Entidades Financieras; b) la suscripción de títulos, bonos y demás títulos valores, indexados también con el índice de precios al consumidor, sujetos a jurisdicción federal argentina, emitidos por el Estado Nacional o los Estados Nacionales con jurisdicción local; c) acciones de empresas locales que realicen oferta pública; d) títulos corporativos (obligaciones negociables) de empresas locales con cotización pública de acciones, cuyos fondos se destinen a inversiones productivas de largo plazo en el país.

Para todos los casos, se ha dispuesto que el plazo de permanencia mínimo de la inversión será de tres años.

Por último, se establece como autoridad de aplicación del régimen al Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, quien coordinará la acción de los demás organismos gubernamentales centralizados, descentralizados y autárquicos que participen en la reglamentación y ejecución del presente régimen.

# 09.

DEROGACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN  
AL BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA  
ARGENTINA PARA EMITIR LEBACS Y  
RESCATE DEL ACERBO EMITIDO.

*3638-D-2017 - FINANZAS - 05/07/17.*

# PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

## **DEROGACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN AL BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA PARA EMITIR LEBACS Y RESCATE DEL ACERBO EMITIDO**

ARTÍCULO 1°.- Derógase el inciso i) del artículo 18 de la Ley N° 24.144.

ARTÍCULO 2°.- Autorízase al Poder Ejecutivo de la Nación a rescatar las Letras del Banco Central existentes en el mercado monetario nacional, mediante la emisión de títulos públicos indexados por el índice de Precios al Consumidor con jurisdicción nacional, por el importe total necesario para rescatar el total de las LEBAC emitidas a la fecha de la sanción de la presente Ley, que serán en lo sucesivo utilizados por el Banco Central de la República Argentina para realizar operaciones de regulación monetaria de mercado abierto.

ARTÍCULO 3°.- De forma.

# FUNDAMENTOS

La emisión de LEBACs ha sido el instrumento utilizado por el Banco Central para reducir la oferta monetaria que el mismo Banco Central incrementa con los adelantos transitorios al Gobierno Nacional . La emisión de LEBACs para rescatar oferta monetaria hace subir la tasa de interés en el mercado local de capitales, sobrevalúa nuestra divisa en el mercado de cambios, aumenta la desocupación, alienta la caída de la producción y todo ello con un resultado magro en la reducción de la tasa de inflación. Sucede que la causa principal de la inflación es el déficit fiscal crónico financiando con emisión monetaria espuria. Esta verdad está respaldada por nuestra propia experiencia a partir de abril de 1991, cuando se sancionara la Ley de Convertibilidad N° 23.928. Esta ley prohibió la emisión monetaria para financiar al gobierno y estableció que el BCRA solamente podría emitir moneda contra compra de dólares. La inflación, que había sido de 1.244% en 1990 y de 4.982% en 1989 bajó prácticamente al 0% en el decenio de los 90. Quedó claro entonces que la clave para derrotar la inflación es la eliminación del déficit fiscal y la emisión monetaria para financiarlo. Está claro también que las LEBACs conspiran contra la política de creación de empleos y pobreza cero que auspicia el Presidente Macri. El engendro argentino de las LEBACs es contradictorio pues consiste en emitir deuda pública en pesos, pero esta vez con el respaldo del BCRA para sacar de la circulación el mismo dinero espurio que el BCRA emite para financiar el déficit fiscal.

Las elevadísimas tasas de interés que pagan las LEBACs y la deuda pública en general, son incompatibles con la financiación de proyectos productivos, innovación tecnológica, maquinaria de última generación, o expansión de la infraestructura de las fábricas. Simplemente el ahorro nacional es absorbido por el déficit fiscal nacional y provincial. La tasa de inversión en relación al PBI en Argentina es solamente del 15%, la más baja de la América Latina y no alcanza sino apenas para reponer el desgaste del capital nacional. Y puesto que es el sector privado el que financia al gasto público a través de sus impuestos, al caer su participación en el PBI, cae la recaudación y aumenta el déficit fiscal, empeorando la situación, requiriendo más emisión monetaria espuria, y mayor esterilización emitiendo LEBACs.

Existe una ley de hierro en la economía: Las tasas de interés real de un país están inversamente relacionadas al tipo de cambio real de ese país. Cuanto más altas sean las tasas de interés, menor será el tipo de cambio real debido a que es mayor el incentivo a los capitales golondrina o especulativos internacionales para ingresar al país, cambiar divisas por pesos para hacer inversiones financieras de corto plazo, obtener fáciles ganancias extraordinarias y después retirarse antes de la devaluación inevitable. Así mismo, la sobrevaluación cambiaria incentiva la compra de dólares por parte del público argentino, es decir, la fuga de capitales nacionales, también por motivos especulativos.

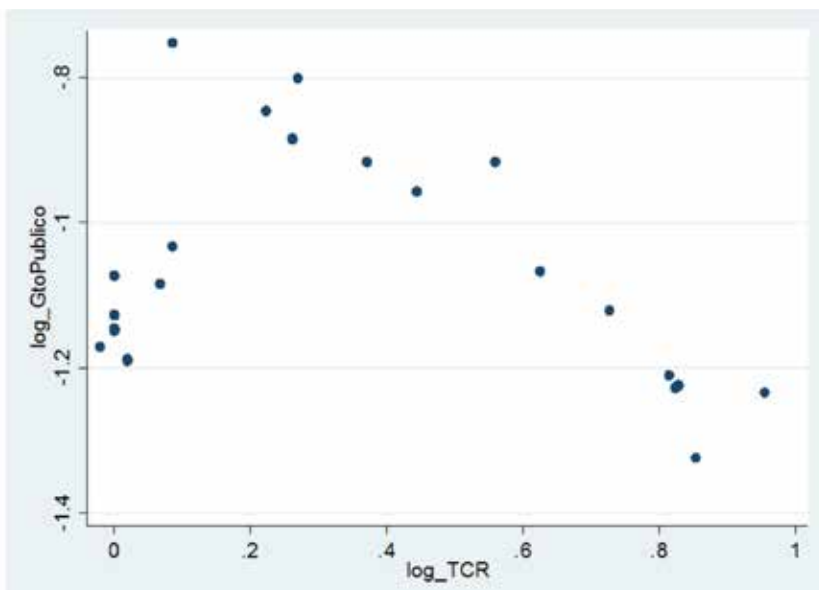
En el mundo las tasas de interés en dólares son del 2% o 3%, mientras que las LEBAC pagan tasas del 26% en pesos, pero con el dólar planchado artificialmente esta tasa en pesos resulta en 26% en dólares. La tasa de interés más alta del mundo. La combinación de tipo de cambio bajo y tasa de interés alta fomenta la recesión y el desempleo creando un caldo de cultivo ideal para la oposición más recalcitrante al gobierno del Presidente Macri, al quien este Diputado apoya. Y lo que es más grave, el tipo de cambio bajo, al promover un aumento de la participación del Estado en el PBI acercándose al 50%, va en contra de la política privatizante y liberal que nuestro propio gobierno sinceramente propugna. La ecuación de regresión que sigue demuestra estadísticamente que cuando más bajo es el tipo de cambio real, mayor es la participación del gasto público en el PBI, y a la inversa, cuando más elevado es el tipo de cambio real, menor es la participación del gasto público en el PBI. Los puntos a la izquierda del grafico (variable Dummy, es decir D) reflejan el decenio de los noventa, cuando hubo una privatización masiva de todas las empresas estatales en algunos casos muy mal realizadas, y en muchos casos a precio vil.

## REGRESIÓN DEL TIPO DE CAMBIO REAL CONTRA LA PARTICIPACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EL PBI

```
. regress log_GtoPublico log_TCR D
```

Source	SS	df	MS	
Model	.461458397	2	.230729199	Number of obs = 23
Residual	.074150886	20	.003707544	F( 2, 20) = 62.23
				Prob > F = 0.0000
				R-squared = 0.8616
				Adj R-squared = 0.8477
Total	.535609283	22	.024345876	Root MSE = .06089

log_GtoPub-o	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
log_TCR	-.6261911	.0593667	-10.55	0.000	-.7500279 - .5023543
D	-.4335637	.04135	-10.49	0.000	-.5198184 - .347309
_cons	-.6834276	.0370492	-18.45	0.000	-.7607108 - .6061444



La sobrevaluación cambiaría arruina a la industria nacional porque le impide competir contra bienes importados. A la distorsión cambiaria se agrega el factor negativo del crédito bancario caro y escaso. Por todo ello es que el mercado financiero internacional ha negado recientemente a nuestro país la calificación de “país emergente” que tienen Chile o Brasil dejándolo en la categoría de “país de frontera”, como Pakistán o Vietnam.

Actualmente al 15/06/2017, la Base monetaria alcanza los \$793.491 millones de pesos y el stock de LEBACs emitidas alcanza los \$942.350 millones de pesos. En algún momento se va acabar la posibilidad de seguir emitiendo LEBACs, lo cual va a obligar al BCRA a pagar sumas siderales en intereses. Esto obligaría al BCRA a generar una emisión monetaria equivalente a la tasa nominal anual promedio de las LEBACs por su cantidad. Una emisión que la economía no podría absorber. A modo ilustrativo, si hoy todas las LEBACs pagaran un interés del 26%, la emisión monetaria equivaldría al 31% de la actual Base Monetaria. Sería imposible disminuir la inflación a ese ritmo de emisión. La paradoja es que los argentinos inventamos en el año 2002 a las LEBACs como una herramienta anti-inflacionaria. Este proyecto de ley tiene un doble propósito. Uno de ellos, más genérico quizás, consiste en dotar al Estado Nacional de un instrumento que restaure plenamente el orden republicano consagrado por nuestra Constitución Nacional y restituya al Congreso de la Nación las facultades que le fueron conferidas por la misma. Por el otro lado, proponemos la derogación del decreto de necesidad y urgencia (“DNU”) 401/2002, dictado el 28 de febrero de 2002, en tanto el mismo importó la modificación de la Carta Orgánica del BCRA.

Al respecto, cabe destacar que el actual art. 18, inc. i) de la Ley 24.144 (la “Carta Orgánica del BCRA”) establece que:

*“El Banco Central de la República Argentina podrá: (...) i) Emitir títulos o bonos, así como certificados de participación en los valores que posea”.*

Desde hace ya 15 años, este agregado al art. 18 de la Carta Orgánica del BCRA ha sido utilizado como fundamento para emitir las letras denominadas LEBAC, que como afirman antes pagan una alta tasa de interés y se utilizan para retirar dinero de la circulación.



Dichas letras han sido definidas – sin fundamento científico razonable - por las autoridades del BCRA como Instrumentos de Regulación Monetaria (“IRM”), en contraposición con los Instrumentos de Endeudamiento Público (“IEP”). Además, cabe destacarlo, ha sido la propia Administración Federal de Ingresos Públicos (“AFIP”)<sup>41</sup> quien ha equiparado las LEBAC a los IRM en su tratamiento impositivo, manteniendo a su tenencia exenta del impuesto a los bienes personales y su rendimiento fuera del alcance del impuesto a las ganancias.

Por otra parte, la doctrina financiera sostiene de manera unánime que el BCRA tiene cuatro formas básicas de regular la cantidad de dinero en el mercado, donde no están los lebac:

(i) aumentando o disminuyendo los encajes bancarios o encajes legales por depósitos de los bancos, que producen reducción o expansión de la base monetaria, respectivamente;

(ii) realizando Operaciones de Mercado Abierto, por las que el BCRA compra o vende títulos públicos anteriormente colocados en el mercado por el Estado Nacional;

(iii) subiendo o bajando la tasa de descuento, o de redescuento a bancos privados por los préstamos o adelantos que les otorga contra entrega de garantías en títulos-valores; o

(iv) comprando y vendiendo divisas en el mercado de cambios, esto es, interviniendo en forma directa con uso de sus reservas internacionales.

El propio BCRA, en las notas a sus balances, pone de manifiesto que las emisiones de LEBAC son operaciones especiales autorizadas por el inc. i) del art. 18 de la Carta Orgánica del BCRA.

Las razones expuestas nos permiten negarles a las LEBAC el carácter de instrumento de regulación monetaria (IRM) y nos dan fundamento suficiente para identificarlas como Instrumentos de Endeudamiento Público (IEP).

<sup>41</sup> Cfr. RG AFIP 3835.

No obstante, resulta obvio que, la Constitución Nacional ha decidido que el endeudamiento público es prerrogativa exclusiva del Congreso de la Nación. La letra del inc 7) del art. 75 de la Constitución Nacional no deja lugar a dudas.

En tal sentido, mal pudo el PEN delegar en el BCRA facultades que le eran ajenas. A pesar de la conclusión antedicha el Poder Ejecutivo afirmó en los considerandos del Decreto de Necesidad y Urgencia 401/2002 - en el marco de una crisis social, económica y financiera sin precedentes que - *“(...) para poder ejercer en plenitud la función reguladora que le compete al BCRA resulta necesario que cuente con la mayor cantidad de instrumentos que le posibiliten inyectar o retirar liquidez en el mercado, como es de práctica habitual en los bancos centrales.*

Los DNU son un instrumento de excepción, habilitados por nuestra Constitución Nacional en su art. 99, inc. 3, la cual sujeta su emisión a la concurrencia de dos requisitos: (i) circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes; y (ii) no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos.

Respecto primer punto, huelga mencionar que, según el propio texto del art. 99, inc. 3 de la Constitución Nacional, luego de dictado cualquier DNU, *“el jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”.* Al respecto la disposición del inc. 3) art. 99 CN finalmente fue reglamentada mediante el dictado de la ley 26.122, de cuyo art. 10 surge que: *“La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado. Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar*

a las comisiones permanentes competentes en función de la materia”. Nada eso ha ocurrido a la fecha.

En tal sentido, el Decreto 401/2002 atribuyó al BCRA la facultad de emitir deuda, vulnerando lo dispuesto por el inc. 7 del art. 75 y el inc. 3 del art. 99 de la Constitución Nacional.

De todo ello resulta que, la delegación de facultades en que se incurriera mediante el dictado del DNU 401/2002 constituye una grave irregularidad, que debe ser reparada.

Cabe destacar que, al momento de ser presentado este proyecto de Ley, el dato más reciente publicado por el BCRA sobre el monto total a rescatar, es del día 15-06-2017 y equivale a \$942.350 millones de pesos (novecientos cuarenta y dos mil, trecientos cincuenta millones de pesos).

Invito a mis pares a acompañarme en este proyecto de ley que restablece las atribuciones constitucionales de este Congreso.

# 10.

DEROGACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN  
A CONTRATAR DEUDA PÚBLICA BAJO  
JURISDICCIÓN EXTRANJERA.

*3757-D-2017 - Presupuesto y Hacienda - 10/07/17.*

# PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

## **DEROGACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN A CONTRATAR DEUDA PÚBLICA BAJO JURISDICCIÓN EXTRANJERA.**

ARTÍCULO 1º.- Derógase el segundo párrafo del artículo 53 de la Ley complementaria permanente del presupuesto 11672 en cuanto faculta al Poder Ejecutivo para someter eventuales controversias con personas extranjeras a jueces de otras jurisdicciones.

ARTÍCULO 2º. - Para el caso particular de la deuda externa con jurisdicción extranjera ya emitida a la fecha de sanción de la presente Ley, solamente podrá emitirse nueva deuda bajo jurisdicción extranjera para renovar vencimientos de ese stock de deuda anteriormente emitida bajo esos términos.

ARTÍCULO 3º. - De forma.

# FUNDAMENTOS

El endeudamiento externo tiene una historia dramática, y en la mayor parte de las veces muy triste, en nuestro país y en la mayoría de los países. Después de la primera guerra mundial y especialmente en 1930 casi todos los países industrializados cayeron en el default de sus deudas externas, Alemania, Inglaterra, Francia, Austria y prácticamente todos los países latinoamericanos, excepto Argentina. Y, obviamente, Estados Unidos el gran país acreedor, después de la Primera Guerra Mundial y de la depresión de 1930.

En 1944, casi al terminar de la segunda guerra mundial, el desastre de las insolencias generalizadas de los años veinte y treinta llevó al establecimiento del Fondo Monetario Internacional. Se llegó al convencimiento que había que evitar las enormes deudas externas que desembocaban en la insolvencia, en el caos, en el desempleo y finalmente en guerras mundiales. Para ello, había que evitar déficits estructurales en las balanzas de pagos de los países y, a su vez, para evitarlos, era imprescindible que los países sostuvieran tipos de cambio reales cercanos al equilibrio: ni muy sobrevaluados, porque éstos causaban un endeudamiento externo luego impagable, ni muy devaluados, puesto que éstos generaban créditos externos que luego no se podrían cobrar. De esta manera, el FMI quedó constituido como una suerte de árbitro internacional de los tipos de cambio reales entre los distintos países. La gravedad del problema y su carácter internacional estaba reforzado por la circunstancia de que cuando un país devalúa su moneda, necesariamente los demás revalúan la suya, y viceversa: cuando un país revalúa, los demás devalúan. Claro está que como la sede del FMI se estableció en Washington D.C. a dos cuadras de la Casa Blanca, el manejo de los tipos de cambio reales de los países miembros del Fondo quedó fuertemente influenciado por la política exterior de los Estados Unidos. Así, este país en la temprana posguerra apoyó un tipo de cambio muy devaluado para Japón y Alemania Occidental de manera tal de favorecer su crecimiento económico, y tenerlos como aliados en la guerra fría contra la Unión Soviética. Estos países no utilizaron el tipo de cambio real devaluado para convertirse en grandes acreedores sino para promover un desarrollo económico veloz fundado en la exportación de manufacturas y en la apertura de sus economías. Una vez alcanzado el desarrollo económico las leyes de la economía impusieron la revaluación de sus monedas Fue

así que bajo el régimen de Bretton Woods, y por acción del FMI, desde 1945 hasta 1974 no hubo problemas de deuda externa en el mundo. Las únicas deudas externas que podían contraer los países eran pequeñas y solamente con el FMI, el Banco Mundial, o con los bancos regionales como el BID.

Ya en la temprana posguerra comenzó a quedar claro para los estadistas alertas que el endeudamiento externo no era una condición necesaria para el desarrollo económico. Los casos de Japón, Alemania Occidental, Taiwán, Corea del Sur y algunos pocos otros aliados de los Estados Unidos en la guerra fría contra la Unión Soviética lo demostraban claramente. La clave era el tipo de cambio competitivo para exportar acompañado de finanzas públicas sanas y, por cierto, con énfasis en la educación y en el Estado meritocrático. Todo ello, sin incurrir en déficits fiscales. En la actualidad tenemos el ejemplo paradigmático de China continental, un país que en los últimos 20 años ha tenido tasas de crecimiento cercanas al 10% anual sin incurrir en ningún endeudamiento externo. Por el contrario, China “comunista” tiene créditos contra el resto del mundo de más de 2 trillones de dólares. En otras palabras, se está desarrollando sin deudas y, con un carácter fuertemente acreedor. China ha podido desarrollarse porque los últimos 20 años tuvo una moneda subvaluada y superávit fiscal. Estas dos condiciones le sirvieron para proteger y desarrollar una poderosa industria privada manufacturera exportadora y generar abundante crédito interno a bajas tasas de interés para el desarrollo empresarial. Todo esto unido a un régimen muy atractivo para la radicación de inversiones extranjeras directas en el sector manufacturero. Pero, repito, sin deuda externa y todo lo contrario, como fuerte acreedor internacional de los mismos Estados Unidos.

En la República Argentina, lamentablemente, prevaleció la ideología llamada de “supply-side economics” u “ofertismo”<sup>42</sup>, favorable al endeudamiento externo y a la sobrevaluación cambiaria. Esto fue particularmente cierto durante el mandato de los Ministros de Economía José Martínez de Hoz, en 1976-1981; Domingo Cavallo, en 1991-1996; Roque Fernández en 1996-1999; José Luis Machinea, en 1999- 2001, y Domingo Cavallo nuevamente en el 2001. La ideología del supply-side economics se apoya en dos pilares: por una parte el tipo de cambio

<sup>42</sup> El nombre “ofertismo” o “supply side economics” fue puesto a esta doctrina porque sus propulsores querían contrariar a la teoría keynesiana de la macroeconomía, que es principalmente una teoría de la “demanda” agregada.

bajo, es decir, la moneda local sobrevaluada, y por la otra, el déficit fiscal. La moneda sobrevaluada genera déficits en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Y para financiar esos déficits, un país necesita endeudarse. Pero al mismo tiempo, la moneda sobrevaluada genera recesión económica y desempleo. Para contrarrestar los efectos nocivos de la sobrevaluación cambiaria se hace necesario que el Estado tenga déficit fiscal para expandir la economía mediante el gasto público y, de paso, rebajar los impuestos a los ricos. Además, para evitar la inflación proveniente del financiamiento monetario del déficit fiscal se torna imperioso financiar ese déficit fiscal, no con emisión monetaria, sino con deuda externa. De esta manera, la deuda externa adquiere una condición de droga aparentemente expansiva sobre la economía y compensatoria del efecto recesivo causado por la sobrevaluación cambiaria. Cabe aclarar que en un sistema de tipo de cambio fijo, el déficit fiscal tiene efectos expansivos sobre la economía, pero con tipo de cambio fluctuante ese efecto expansivo del déficit fiscal financiado con deuda externa, solamente genera estancamiento. Esto último puede observarse en nuestro país en 2016 y 2017.

La ideología de supply-side economics es la preferida por los banqueros porque un país con moneda sobrevaluada necesita del financiamiento externo, lo cual da un relieve extraordinario a la banca proveedora del mismo. Precisamente, la llamada “banca de inversión” tiene como una de sus funciones la colocación de títulos de deuda externa en mercados internacionales, para lo cual se cobran jugosas comisiones. Como si ello fuera poco, existe una ley general de la economía que determina que cuando el tipo de cambio está sobrevaluado en un país, las tasas de interés internas son altas en ese país. A su vez, las altas tasas de interés, permiten obtener una alta rentabilidad al sector bancario local. Así se explica que la ideología de supply-side economics sea en realidad una ideología que defiende un interés sectorial: el de los banqueros por una parte y el de los ricos por la otra, dada la rebaja de las tasas impositivas sobre ellos que los supply-siders proponen. Los economistas que defienden supply-side economics no son más que la fachada intelectual de la banca y un apéndice de sus intereses. En nuestro país, en definitiva, en los períodos en los que gobernó esta ideología, la deuda externa creció pero el PBI per cápita tuvo crecimiento cero. Así, por ejemplo en el período 1976-1983, la deuda externa creció desde 9 mil millones de dólares en 1976 hasta 45 mil millones de dólares en 1983. Es decir que se multiplicó por cinco. Las tasas de interés fueron altísimas y determinaron la quiebra de miles de pequeñas y me-



dianas empresas. Todo ello, repito, con un crecimiento del PBI per cápita igual a cero. En el periodo 1991-2001, cuando también prevaleció la ideología ofertista, la deuda externa neta de privatizaciones pasó de 32 mil millones de dólares en 1991 a 160 mil millones de dólares en el 2001, es decir, que también se multiplicó por cinco. Las tasas de interés en dólares fueron altísimas y produjeron la quiebra de miles de pequeñas empresas. Además los supply siders causaron un desempleo y subempleo que a fines del 2001 llegó a casi el 40% de la fuerza de trabajo. Todo ello acompañado de un crecimiento del PBI per cápita de 1991-2001 igual a cero.

El mantenimiento de la convertibilidad, como se dijo antes, requería de un constante endeudamiento. Y no solamente endeudamiento. También era necesario vender las empresas del Estado, para cubrir los déficits en la cuenta corriente en la balanza de pagos. Las cifras oficiales indican que se vendieron las empresas del Estado por un total de 30.000 millones de dólares pagaderos a valor nominal con nuestros propios viejos títulos de la deuda comprados en Wall Street por los adquirentes de nuestras empresas estatales al 10% de su valor nominal. Fue así que se vendió YPF, Teléfonos del Estado, SEGBA, Aerolíneas Argentinas, etc., etc. La deuda externa, a fines de 1990, era de 62.000 millones dólares y debió rebajarse a 32.000 millones debido a la venta de las empresas del Estado antes mencionadas. Sin embargo, llegamos al año 2001, y en vez de quedar en 32.000 millones, la deuda externa resultó de 160.000 millones de dólares. Es decir, que tuvo un crecimiento anual del 19% entre 1991 y el 2001. El principal propósito del endeudamiento era financiar las consecuencias del tipo de cambio bajo de la convertibilidad. Financiar el uno a uno. Si el tipo de cambio hubiera sido de dos pesos por dólar, el endeudamiento no hubiese sido necesario. Por el contrario, una apertura alternativa de la economía con tipo de cambio alto, baja tarifa aduanera y privatizaciones hubiera generado un extraordinario crecimiento económico sin ningún endeudamiento externo como en Japón, Corea del Sur, Alemania o China. Lamentablemente los vencimientos de la deuda externa, en 2001-2005 solamente, ya superaban los 50.000 millones dólares. Se hacía necesario refinanciar esa deuda externa para no caer en default en el mismo año de 2001. En junio, el nuevamente Ministro de Economía, Dr. Domingo Cavallo, ahora durante la Presidencia del Dr. De la Rúa, intentó una reestructuración de la deuda externa por la vía del “mercado” y proyectó un canje de los títulos que vencían en 2001-2005 por otros títulos nuevos a emitir que vencerían después del 2005. Los encargados de este

“megacanje” de títulos eran los bancos Credit Suisse- First Boston y JPMorgan. Para hacer este canje de títulos los bancos cobraban una comisión de 150 millones de dólares. Los nuevos títulos resultantes de esta reestructuración “de mercado” implicaban el pago de una tasa de interés del 17% anual en dólares por parte de la República Argentina. Evidentemente, se trataba de una tasa impagable y el operativo era un fracaso desde su inicio. Pero el Presidente De la Rúa y el Ministro Cavallo se empeñaron en llevar adelante lo inútil. Los bancos embolsaron 100 millones de dólares de comisión y el Estado Argentino les debe todavía 50 millones más, que no se pagaron debido a la existencia de un proceso penal en torno del asunto. Sin embargo, este megacanje era inútil no sólo porque no cubría todos los vencimientos del período 2001- 2005 sino porque los altos intereses a pagar determinaban a todas luces la insolvencia del país. Como prueba de ello, el primero de noviembre de 2001, el Presidente De la Rúa y su ministro Cavallo lanzaron el decreto-ley 1387 generando otra reestructuración de la deuda externa, esta vez unilateral, en la cual se incluyeron entre otros, los mismos bonos emitidos en el megacanje de junio. Es decir, que quedó confirmado que el megacanje de junio, en realidad, fue un operativo sin sentido económico y sólo sirvió para que los bancos cobren una comisión de 150 millones de dólares. En un principio los fiscales interpretaron que las autoridades argentinas habrían incurrido en el delito de “administración fraudulenta” del art. 173 del Código Penal, por haber defendido un interés distinto del interés nacional, al que debían defender<sup>43</sup>. La hecatombe se produjo en diciembre de 2001 luego de que a fines de noviembre de ese año el FMI denegara un desembolso de 1.290 millones de dólares y encendiera la luz roja de peligro a los mercados internacionales de capital. En definitiva, resulta claro de estas consideraciones que el endeudamiento externo masivo es inconveniente para el desarrollo económico. Y peor todavía para la soberanía y dignidad nacional. El crecimiento se obtiene con el libre comercio, la apertura de la economía, el tipo de cambio real alto para promover el desarrollo de las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones, todo ello con protección aduanera baja. También con la formación de capital humano, esto es con educación sujeta a exámenes, mérito

<sup>43</sup> El inciso séptimo de este artículo reprime con prisión de un mes a seis años “el que por disposición de la ley, de la autoridad o por un acto jurídico tuviera a su cargo el manejo, la administración o el cuidado de bienes o intereses pecuniarios ajenos, y con el fin de procurar para sí o para un tercero un lucro indebido o para causar daño violando sus deberes perjudicare los intereses confiados u obligare abusivamente al titular de éstos”.

y medición. El tipo de cambio real alto sin embargo requiere como condición sine qua non del superávit fiscal. Y el superávit fiscal demanda a su vez de orden y planificación en las finanzas públicas. También del establecimiento de políticas de Estado permanentes que requieren de funcionarios públicos de carrera estables designados por exámenes y ascendidos en virtud de su desempeño y de sus méritos. La conexión entre el sistema educativo y el funcionariado es fundamental. Decía Max Weber que el Estado moderno requiere inexcusablemente de una burocracia técnica de alta calidad moral, sin la cual no hay desarrollo económico ni progreso social. Todos los países desarrollados la tienen, y la Argentina permanece en el subdesarrollo precisamente, entre otras razones, por carecer de un servicio civil adecuado y competente.

La deuda externa argentina no se hubiera podido contratar si se hubiera respetado el artículo 100 de la Constitución de 1853 - 1960 o el artículo 116 de su reforma de 1994. Simplemente porque los acreedores no hubieran firmado los contratos. En realidad, ya los abogados de los bancos extranjeros en sus dictámenes jurídicos internos de asesoramiento a los directivos de los bancos acreedores advirtieron que la Constitución Argentina impedía pactar la jurisdicción extranjera.

Concretamente, el artículo 116 de la Constitución Nacional dispone que:

*“Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión (...) de los asuntos en que la Nación sea parte (...), contra un Estado o ciudadano extranjero”.*

Este artículo se apoya en el principio de igualdad jurídica de los Estados, en el que se funda todo el Derecho Internacional Público: “Par in parem, non habet imperium”. No hay imperio entre iguales. Esta regla, que impide el sometimiento de un Estado al imperio de otro, constituye una expresión cabal de la soberanía de los Estados, que resultaría vulnerada de admitirse que los actos de un Estado sean sometidos a la jurisdicción de otro Estado. Por supuesto los juristas argentinos y extranjeros discuten “*Ad Nauseam*” el sentido de esta cláusula constitucional<sup>44</sup>. Algunos juristas sostienen que el Estado Argentino puede endeudarse por la vía de las empresas estatales pues estas actúan con criterio comercial y no como poder público. Al respecto la discusión es interminable. Pero lo cierto es que desde el

punto de vista económico el endeudamiento externo en nuestro país por lo general terminó en desastres generando subdesarrollo y desempleo. Solamente en el período 1860- 1930 el endeudamiento externo y la venida de capitales extranjeros fue exitosa pues se utilizaron ambos para construir ferrocarriles, puertos, redes de agua potable y obras públicas que beneficiaron claramente a las generaciones subsiguientes y se hizo todo ello bajo tipos de cambio competitivos y con fuerte énfasis en la educación. La experiencia argentina en ese sentido resulta respaldada por la opinión del economista Premio Nobel de los Estados Unidos, James Buchanan, un conservador liberal, quien sostiene que el default tiene bases éticas cuando la deuda es contratada para aumentar artificialmente el consumo de la presente generación en detrimento de la siguiente, y se apoya principalmente en la falta de solidaridad intergeneracional. Dice textualmente:

*“Las personas de la nueva generación no asignarán ninguna, si alguna, legitimidad moral a las decisiones hechas para ellos por otros. Y ellos muy probablemente apoyarán argumentos para la repudiación de deudas pasadas... no hay manera que un acuerdo entre miembros de generaciones separadas pueda ser arreglado en apoyo y financiamiento de beneficios para personas de una generación al costo de personas que vivirán más tarde... en suma hay argumentos posibles para juzgar que el financiamiento del consumo público ordinario es inmoral para los estándares contractuales, aún si bien el grado de inmoralidad es menor que aquel alcanzado, digamos, en los tempranos años del siglo XIX para forzar el cumplimiento de contratos de esclavitud... seguramente en interés propio se dictará el incumplimiento ya sea directamente o a través del proceso inflacionario”.*

Cabe recordar también que, coincidentemente, la Constitución Nacional en su Artículo 4 Establece que los empréstitos y operaciones de crédito deben ser decretadas por el Congreso *“para urgencias de la nación o para empresas de utilidad nacional”*, lo cual excluye la financiación del gasto operativo corriente. Cabe repetir que en 1930 cuando casi todos los países del orbe entraron en default por la crisis mundial de

<sup>44</sup> Ver por ejemplo, Werner Goldschmidt “Transactions between States and Public Firms and Foreign Private Firms” A.W.Sif Toff.Leyden, 1972. Ramayo, Raúl Alberto, El Artículo 100 de la Constitución Nacional y la Nación como parte ante los tribunales de otro país, La Ley, 1976-Sección Doctrina. Balestra, Ricardo, La inmunidad de jurisdicción y la ejecución de los Estados, ponencia presentada al congreso de la Asociación Argentina de Derecho Internacional, septiembre de 2002. La bibliografía sobre el punto es copiosa y contradictoria.

la época, la Argentina fue el único país que pagó puntualmente su deuda externa. Cabe también recordar que siguiendo esos criterios sanos y tradicionales de ética intergeneracional, el artículo 56 de la ley 24156 de la Administración Financiera del Estado argentino sancionada, en octubre de 1992, Afirma textualmente:

*“Se prohíbe realizar operaciones de Crédito Público para financiar gastos operativos”*

Pero lamentablemente está sabia disposición legislativa también es letra muerta desobedecida olímpicamente por todos nuestros gobiernos de los últimos veinte años.

El premio Nobel Buchanan<sup>45</sup>, repito, un liberal conservador, agrega un segundo argumento de fundamental importancia en estos temas de deuda externa. Es el argumento de las altas tasas de interés, indicadoras de riesgo de default del deudor que el acreedor debe correr. En las palabras textuales de nuestro autor:

*Si el gobierno contrata un préstamo al 10% con un 5% de premio de riesgo de default sobre una tasa libre de riesgo de, digamos, 5%, los acreedores tienen un fundamento legal para cobrar en pleno el 10%. Pero los ciudadanos en periodos posteriores al contrato enfrentan la cuestión moral de pagar o incumplir el contrato. En la medida en que dichos deudores reconocen que la tasa de interés lleva dentro de sí el riesgo de incumplimiento, su sentido de la obligación moral de pagar es atenuado. Sí ciertamente los acreedores esperan con un 50% de probabilidades que el gobierno incumplirá, ¿Porqué los deudores no han de actuar de manera que las expectativas de los acreedores sean cumplidas?*

A pesar de las altas tasas de interés que pagamos por nuestra deuda externa consideramos que la deuda contratada por el país debe ser honrada. No cabe duda al respecto. El prestigio y el buen nombre del país está en juego. Pero en el futuro la deuda debiera ser interna y sujeta a la jurisdicción nacional como manda nuestra Constitución. La Nación Argentina no puede volver a quedar a merced de jueces como Juez Griesa, o buitres como Paul Singer. Tal vez esta opinión pueda ser considerada como demasiado severa, pero se trata de eliminar para siempre la corruptela del endeudamiento externo innecesario. En síntesis, Ar-

<sup>45</sup> Buchanan, James, The Ethics of Debt Default en un libro titulado “Deficits”, con otros autores de la escuela de Public Choice. Editorial Basil Blackwell, Oxford and New York, 1986

gentina hizo bien en negociar con los buitres y terminar con esta enojosa cuestión. Pero debe tratar de no endeudarse nunca más, excepto con los organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo para el financiamiento de infraestructura que quede a beneficio de futuras generaciones. Y debe hacerlo con dignidad dentro de las normas que marca claramente la Constitución Nacional. Para poder llevar a cabo esta política de dignidad nacional, como contrapartida, nuestro país, debe tener una política económica racional de apertura económica, sin cepo cambiario, y con aliento a la generación de divisas por la vía de las exportaciones y sobre todo, evitar la fuga de capitales.

Si tenemos en cuenta que la fuga de capitales argentinos al exterior es equivalente en montos a la deuda externa. ¿Para qué endeudarnos y humillar a nuestro país sometiéndolo a las jurisdicciones extrañas de jueces excéntricos, si con los capitales argentinos fugados al exterior nos basta y sobra para encarar las grandes obras públicas que demanda nuestro desarrollo económico? En todo caso, antes que favorecer el endeudamiento externo debe favorecerse el regreso de parte del capital argentino privado fugado al exterior. Esas sumas llegarían a 400 mil millones de dólares según algunas estimaciones. Y desde 2008 a 2014 solamente se han fugado de la Argentina 90 mil millones de dólares. Para evitar la fuga de capitales existe una institución que se ha probado muy eficaz en Chile: “La Unidad de Fomento”, lo cual significa que si un ahorrista quiere protegerse contra la inflación, simplemente debe colocar su dinero en un plazo fijo en pesos en un banco del país a más de tres meses, y éste queda automáticamente indexado con el índice del costo de la vida que honesta y técnicamente elabora todos los meses el Banco Central de Chile. Por ello es que Chile no experimenta fuga de capitales. Tenemos que reproducir en la Argentina el modelo chileno. Tanto para la repatriación de los capitales argentinos fugados como para la adopción del modelo monetario chileno. Este diputado presentó, al respecto, sendos proyectos de ley:

- PROYECTO DE LEY DE REPATRIACIÓN DE CAPITALS PRODUCTIVOS EXPTE: 3128 -D -2017
- CREACION DE LA UNIDAD DE CUENTA ESTABLE EXPTE: 5034-2016
- PLAN DE ESTABILIZACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO EXPTE: 7686 - 2016

Queda también la posibilidad de acudir a la inversión extranjera directa para acelerar nuestro desarrollo económico, pero como en los viejos tiempos de la doctrina Drago, los inversores extranjeros debieran aceptar la jurisdicción de los tribunales argentinos y nuestro país, como contrapartida, debiera hacer un esfuerzo supremo para establecer la meritocracia en el nombramiento de sus jueces y de todos sus funcionarios públicos, de manera tal de ofrecer jueces y funcionarios probos e insobornables, tanto a los inversores extranjeros, como a los argentinos. Además, cabe poner en duda la constitucionalidad de los tratados de garantía de inversiones que firmó nuestro país en decenio de 1990. Estos tratados fueron diseñados originalmente por el Banco mundial en el decenio de los 60 para países del África. En efecto, en aquel tiempo la mayoría de los países africanos salieron de su status de colonias y obtuvieron su independencia. No tenían jueces ni abogados competentes. Si querían obtener inversiones extranjeras para su desarrollo, la única solución era trasladar la jurisdicción al CIADI, un organismo del Banco Mundial organizado para brindar un arbitraje en los conflictos entre el capital extranjero y los nuevos estados nacionales africanos. Por supuesto, Brasil no firmó este tipo de tratados, y tiene cincuenta veces más inversión extranjera que la Argentina. Nuestro país tiene la gloria de la vieja doctrina Calvo que, a principios del siglo XX, propiciaba la jurisdicción nacional para los inversores extranjeros que vinieran a radicarse en el país. Esta doctrina fue incluida en las constituciones de muchos países hermanos latinoamericanos, pero en 1990 nos olvidamos de nuestras propias tradiciones de dignidad nacional de principios del siglo XX y firmamos 50 tratados de garantía de inversiones de dudosa constitucionalidad y de enorme costo social anti-desarrollo.

Existe una ley de hierro en la economía: Las tasas de interés real de un país están inversamente relacionadas al tipo de cambio real de ese país. Cuanto más altas sean las tasas de interés, menor será el tipo de cambio real debido a que es mayor el incentivo para los capitales golondrina o especulativos internacionales ingresar al país, cambiar divisas por pesos para hacer inversiones financieras de corto plazo, obtener fáciles ganancias extraordinarias y después retirarse antes de la devaluación inevitable. Así mismo, la sobrevaluación cambiaria incentiva la compra de dólares por parte del público argentino, es decir, la fuga de capitales nacionales, también por motivos especulativos. En el mundo, las tasas de interés en dólares están en el orden del 2% o 3% anual, mientras que las LEBAC, letras del Banco

Central, pagan tasas del 26% en pesos, pero si el dólar permaneciese planchado artificialmente, esta tasa en pesos resulta en 26% en dólares. La tasa de interés más alta del mundo. La combinación de tipo de cambio bajo y tasa de interés alta fomenta la recesión y el desempleo creando un caldo de cultivo ideal para la oposición más recalcitrante al gobierno del Presidente Macri, a quien este Diputado apoya. Y lo que es más grave, el tipo de cambio bajo, al promover un aumento de la participación del Estado en el PBI acercándose al 50%, va en contra de la política privatizante y liberal que nuestro propio gobierno sinceramente propugna. Al respecto la ecuación de regresión que sigue demuestra estadísticamente que cuando más bajo es el tipo de cambio real, mayor es la participación del gasto público en el PBI, y a la inversa, cuando más elevado es el tipo de cambio real, menor es la participación del gasto público en el PBI. Los puntos a la izquierda del gráfico (el efecto de la variable “Dummy” D) reflejan lo ocurrido en el decenio de los noventa, cuando hubo una privatización masiva de todas las empresas estatales, en algunos casos muy mal realizadas, y en muchos casos a precio vil, lo cual achicó considerablemente el tamaño del sector público argentino en relación al PBI.

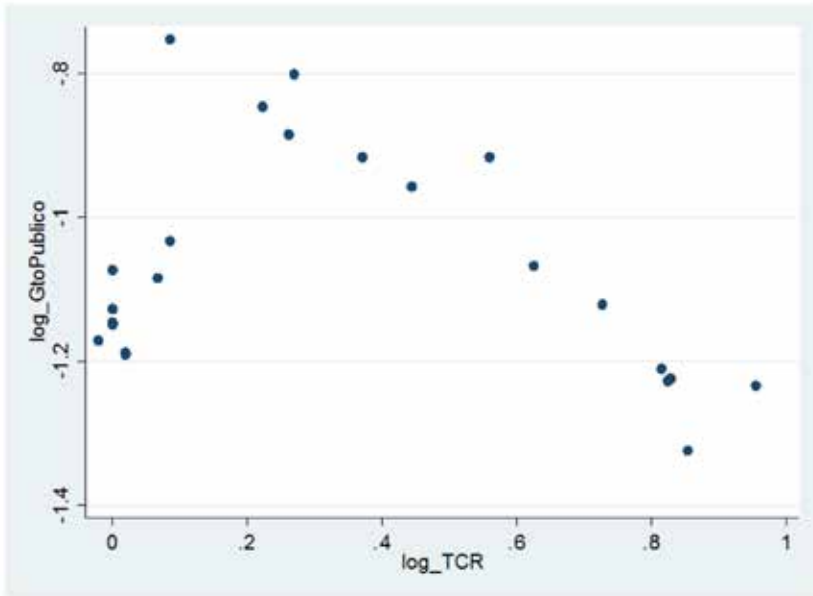
#### REGRESIÓN DEL TIPO DE CAMBIO REAL CONTRA LA PARTICIPACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EL PBI

```
. regress log_GtoPublico log_TCR D
```

Source	SS	df	MS	Number of obs =	23
Model	.461458397	2	.230729199	F( 2, 20) =	62.23
Residual	.074150886	20	.003707544	Prob > F =	0.0000
				R-squared =	0.8616
				Adj R-squared =	0.8477
Total	.535609283	22	.024345876	Root MSE =	.06089

log_GtoPub-o	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
log_TCR	-.6261911	.0593667	-10.55	0.000	-.7500279    -.5023543
D	-.4335637	.04135	-10.49	0.000	-.5198184    -.347309
_cons	-.6834276	.0370492	-18.45	0.000	-.7607108    -.6061444





Esta regresión sugiere que la forma más eficiente de reducir el peso negativo del gran tamaño del sector público argentino en relación al PBI se verifica mediante la adopción de un tipo de cambio competitivo. Al alivianarse el peso de un sector público, ineficiente en el PBI, la economía argentina podría crecer fuertemente y con soltura.

Por otra parte, la sobrevaluación cambiaria arruina a la industria nacional porque le impide competir contra bienes importados. Arruina también a las economías regionales del interior del país como la de las manzanas y peras de Río Negro, Chubut y Neuquén, las uvas de Mendoza y San Juan, los olivares de la Rioja y Catamarca y la yerba de Misiones, entre otras producciones regionales. A la distorsión cambiaria se agrega el factor negativo del crédito bancario caro y escaso. Por todo ello es que el mercado financiero internacional ha negado recientemente a nuestro país la calificación de “país emergente” que tienen Chile o Brasil dejándolo en la categoría de “país de frontera”, como Pakistán o Vietnam.

A su vez, debemos aclarar un error muy común que se comete al evaluar el nivel de endeudamiento del país. Erróneamente se utiliza el coeficiente de la deuda externa dividida por el PBI. Esto se debe a que en el sector financiero del primer mundo es normal utilizar esta ratio debido a que la deuda se emite en la moneda nacional de los países y con la jurisdicción nacional de cada país. Por lo tanto, la recaudación de impuestos y el crecimiento del PBI serán los responsables de pagar la deuda externa acumulada. Pero en el caso de nuestro país, la deuda externa está nominada en dólares estadounidenses u otras monedas extranjeras, por lo cual las exportaciones son la única fuente genuina de generación de divisas en el mediano y largo plazo. Por lo tanto, se debe evaluar el grado de endeudamiento utilizando el coeficiente deuda externa sobre exportaciones. Los estándares internacionales fijan que cuando un país acumula deuda externa por encima del 200% de sus exportaciones, se vuelve riesgoso para los inversores. En nuestro país, las exportaciones de bienes y servicios alcanzaron los 70.359 millones de dólares anuales en 2016 y la deuda externa total a marzo de 2017 alcanza los 204.509 millones de dólares que representan el 290,6% de las exportaciones de bienes y servicios. En el decenio de los '90, la tasa de crecimiento de la deuda externa fue del 19% anual en promedio, mientras que en el año 2016, la deuda pública externa creció 25,4% y, analizando el presupuesto aprobado para 2017 hemos proyectado un aumento considerable del endeudamiento externo para 2017. Es evidente que ya estamos excedidos y por tal razón, y otras, somos considerados país de frontera en materia de deuda externa.

La autorización de contratar nueva deuda externa con jurisdicción extranjera que aquí se propone derogar, posiblemente implique que los inversores extranjeros ya no quieran prestar a la Argentina bajo jurisdicción nacional y por ende se acabe definitivamente con esta mala praxis económica del endeudamiento externo para financiar gasto corriente. Esto aliviaría la tendencia a sobrevaluar nuestra moneda que provoca la inyección de divisas extranjeras que realiza el Estado al contratar deuda externa para pagar esos gastos. Por lo tanto, se puede esperar que la moneda se deprecie hasta alcanzar su nivel de equilibrio. Por otra parte, existe la falsa creencia de que una devaluación implica una caída del poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores. Esto no es verdad. Cuando una devaluación se realiza correctamente, en otras palabras, acompañada de superávit fiscal, ésta no se traslada a precios y por lo tanto se logra una devaluación en términos reales exitosa,

otorgando competitividad a la economía argentina para sus exportaciones y para sustituir importaciones. El tipo de cambio competitivo, acompañado de superávit fiscal, genera un aumento muy fuerte en la demanda de trabajo, posibilitando a los trabajadores la rápida renegociación de las condiciones laborales. Porque en definitiva el nivel de los salarios reales depende de la oferta y demanda de trabajo y por supuesto dentro de esta última, la llamada “productividad marginal del trabajo”.

La experiencia argentina y mundial demuestra que la verdadera fábrica de pobres es la sobrevaluación cambiaria, que trae aparejada una elevada tasa de desempleo y por el simple accionar de la ley de la oferta y la demanda, hace caer los salarios y también el resto de las condiciones laborales, llevando a muchos trabajadores a la informalidad, o a no cobrar por sus horas extras, o a tener que trabajar en condiciones insalubres. El tipo de cambio real alto desde 2010 a 2017. Los salarios que efectivamente cayeron fuertemente fueron los salarios en dólares que son irrelevantes para los trabajadores, pero esa caída determinó un fuerte aumento de la demanda de trabajo y caída del desempleo desde 2003 a 2008. El gráfico de abajo muestra la evolución de los salarios reales en pesos y en dólares entre los años 1994 y 2016. Allí se demuestra que, incluso con la fuerte devaluación del año 2002, los salarios reales (netos de inflación), se recuperaron rápidamente luego de una breve caída y hubieran continuado un sendero de mejora si se hubiera sostenido el tipo de cambio real alto. Por el contrario, los salarios en dólares cayeron fuertemente pero ese tipo de salarios son irrelevantes para los trabajadores porque ellos normalmente no viajan a París a observar y deleitarse con las obras de arte del museo del Louvre. Pero los salarios bajos en dólares estimulan fuertemente la demanda de trabajo por parte de las empresas y de esta manera permiten bajar rápidamente el desempleo.



*La devaluación de 2002 hizo caer fuertemente el salario en dólares, pero apenas el salario real deflactado por el IPC que es el relevante para los trabajadores, el cual repuntó fuertemente en el resto del período 2003-2007. Sin embargo, el salario real volvió a caer en 2012-2015 a pesar de la sobrevaluación cambiaria de ese período.*

Este diputado apoya los esfuerzos del Presidente Macri por encauzar la economía argentina por la senda del desarrollo. Pero precisamente, por las razones expuestas más arriba, surgen razones poderosas contra de la conveniencia del endeudamiento externo que en resumen son:

1. Atraso cambiario
2. Fomento a la fuga de capitales y compra de dólares por parte de la ciudadanía argentina
3. Desaliento a la formación de un mercado de capitales local
- 4.-Altas tasas de interés internas
5. Desaliento a las exportaciones
6. Estancamiento del desarrollo
7. Estancamiento de los salarios reales
8. Desempleo
9. Conflictos intergeneracionales sobre la deuda externa y peligro de futuro repudio de la misma
10. Altas tasas de interés de la misma deuda externa, la que incluye la elevada prima de riesgo que corre el acreedor, alta prima que invita a su vez al deudor de futuras generaciones a pensar en materializar ese riesgo no pagando
11. Violación del artículo 116 de la Constitución Nacional y el consecuente menoscabo a nuestra condición de país soberano.

La mejor manera de evitar estos males es hacer cumplir estrictamente la letra del artículo 116 de la Constitución Nacional que establece la jurisdicción de la Corte Suprema de nuestra Nación y nuestros tribunales federales inferiores para las controversias en que la Nación sea parte, entre ellas, las relativas a la jurisdicción sobre el endeudamiento externo. Por las razones expuestas, solicito a mis pares que tengan a bien acompañarme en este proyecto de ley.

# 11.

ELIMINACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN DE  
ADELANTOS TRANSITORIOS DEL BANCO  
CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA  
AL GOBIERNO NACIONAL.

*3637-D-2017 - Finanzas - Presupuesto y hacienda.  
13/07/17*

# PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

## **ELIMINACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN DE ADELANTOS TRANSITORIOS DEL BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA AL GOBIERNO NACIONAL**

ARTÍCULO 1°.- Deróganse los artículos 20 de la Ley N° 24.144 y el 51 de la 11.672

ARTÍCULO 2°.- Toda vez que el poder Ejecutivo Nacional necesitare de adelantos del Banco Central de la República Argentina, deberá obtener una autorización especial por ley del Congreso de la Nación y convenir con las provincias la coparticipación del consiguiente impuesto inflacionario.

ARTÍCULO 3°.- El acervo de adelantos transitorios existentes serán rescatados mediante la emisión de títulos públicos indexados y de jurisdicción nacional que se entregarán al Banco Central de la República Argentina y que serán en lo sucesivo utilizados por el Banco Central para realizar operaciones de regulación monetaria de mercado abierto.

ARTÍCULO 4°.- De forma.

# FUNDAMENTOS

Emitir dinero para financiar al gobierno es pecado macroeconómico capital en los países civilizados. Por ejemplo, así lo establece en los E.E.U.U. el Estatuto de la Reserva Federal en la sección 14-2-b-2. En Europa existe la misma prohibición en el artículo 123 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que textualmente afirma:

*“Queda prohibida la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos por el Banco Central Europeo y por los bancos centrales de los Estados miembros, denominados en lo sucesivo «bancos centrales nacionales», en favor de instituciones, órganos u organismos de la Unión, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, así como la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda por el Banco Central Europeo o los bancos centrales nacionales.”*

En nuestro país, la emisión para financiar al gobierno ha sido y es la principal causa de inflación. La prueba más contundente de esta verdad la tuvimos en nuestro país en abril de 1991, después de la sanción de la Ley de Convertibilidad N° 23.928. En efecto, esta ley prohibía terminantemente los préstamos del Banco Central al Gobierno. Toda emisión monetaria debía hacerse con respaldo, es decir, contra compra de dólares por parte del Banco Central. El resultado fue que la inflación, que había sido de 1244% en el año 1990 y de 4982% en 1989, bajó milagrosamente a casi el 0% en el decenio de los 90, por causa de la prohibición de emisión monetaria para el financiamiento del Gobierno. Lamentablemente, los gobiernos de entonces recurrieron a un endeudamiento externo masivo para financiar los déficits fiscales y ese endeudamiento fue la causa de la grave crisis económica de 2001-2002, pero ello es otro tema que será tratado en otro proyecto de ley de este Diputado.

Consistente con los propósitos del Presidente Macri de terminar con la inflación, de emular a los países desarrollados y de aprovechar lo bueno de la experiencia de la convertibilidad, es que proponemos este proyecto de ley. La causa más importante de la suba generalizada de precios es el déficit fiscal mismo, que determina



un exceso de demanda agregada sobre oferta agregada de la economía. La depreciación de la moneda en el mercado cambiario no es la causa de la inflación.

El aumento del tipo de cambio respecto al dólar es parte del proceso general de aumentos de precios en que la inflación consiste. En nuestro país se ha difundido la falsa teoría del economista norteamericano Arthur Laffer, un peso liviano de la ciencia económica, quien ha sostenido en los EE. UU que la causa primera de la inflación es únicamente la devaluación de la moneda en el mercado de cambios. Por otra parte es sabido que la emisión monetaria que expande el crédito al sector privado con el objetivo de financiar una mayor producción y empleo no es causa inflación, excepto en el caso en que ya exista pleno empleo en la economía.

La teoría de Laffer lleva necesariamente a combatir la inflación manteniendo constante el tipo de cambio nominal, lo cual ante la suba de los precios de los bienes no transables internacionalmente lleva a la sobrevaluación cambiaria. Esta última paradójicamente determina que la participación del gasto público en el PBI aumente, desde que el sector público “produce” servicios no transables internacionalmente. Correlativamente con la sobrevaluación cambiaria se achica la participación de los sectores productivos, agrícola, industrial, petrolero, gasífero y minero en el PBI, lo cual, por supuesto, conspira contra el desarrollo económico del país que propugna nuestro gobierno. La sobrevaluación cambiaria es la política económica más contraproducente para los objetivos fijados por el Presidente Macri. La sobrevaluación cambiaria es una versión del populismo. El populismo tradicional no solamente propugna el atraso cambiario sino también el atraso en las tarifas de servicios públicos y en los alquileres, con lo cual consigue que nos quedemos sin exportaciones, sin electricidad, sin gas, sin petróleo, sin casas habitación, sin agua potable y cloacas y con millones de pobres que son precisamente la clientela de los partidos populistas.

Normalmente el gasto público en casi todos los países representa una magnitud poco flexible a la baja. Esto ocurre porque los servicios que brinda el Estado (salud, seguridad, educación) son fijos independientemente del ciclo económico y lo mismo ocurre con las transferencias del Estado, que son una fracción muy importante del gasto total (jubilaciones, pensiones, asistencia social y los intereses de la deuda pública). Pero, por otra parte, la recaudación impositiva es muy sensible a

la tasa del crecimiento de la economía. Así por ejemplo puede esperarse que si la economía crece al 5 % anual, la recaudación fiscal crezca al 7,5% anual. Esta elasticidad de la recaudación fiscal con respecto al PBI determina que en tiempos de recesión el gobierno tenga déficit y en tiempos de pleno empleo y crecimiento, el gobierno deba tener superávit. Ello nos lleva al concepto de “*Superávit Presupuestario de Pleno Empleo*”. En caso de pleno empleo, la recaudación debe ser superior al nivel de gasto público que se intente aprobar en el presupuesto anual de modo de generar un superávit. El superávit presupuestario de pleno empleo debe ser lo suficientemente alto como para compensar los déficit fiscales en que se incurren en épocas de recesión económica (más los intereses de la deuda contraída para financiar los déficit). Si el nivel de gasto que se pretende aprobar en el presupuesto es superior a lo que se recaudaría incluso con la economía en pleno empleo, la situación fiscal será claramente insostenible a mediano y largo plazo. Las autoridades deben preocuparse si se sigue registrando déficit fiscal, en situación de pleno empleo, ya que ello es preanuncio de una futura inflación. Por otra parte, la posibilidad de contratar deuda pública para solventar el déficit fiscal no es infinita. Cuando se acaba la opción de emitir deuda y la recaudación genuina de impuestos ya no puede aumentarse, y se agotan las reservas de divisas, solo queda el recurso de la emisión monetaria, y aparece entonces el riesgo de la hiperinflación.

La eliminación del artículo 20 de la Carta Orgánica del BCRA es consistente con la sanción de la Ley 27.343 aprobada a finales del año 2016 por la cual se crea la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación. Una herramienta de gran importancia para corregir los desvíos presupuestarios, evitar la necesidad de financiamiento por la vía de la emisión monetaria y dotar de consistencia de largo plazo a los futuros presupuestos nacionales que se aprueben.

La necesidad de extirpar la causa inicial de la inflación se hace más evidente si consideramos los enormes perjuicios que la misma inflación trae a la economía. La economía de mercado funciona sobre la base del sistema de precios. Los precios son una importante información sobre la escasez de un bien en proporción a su demanda. Si no hubiera inflación y la economía estuviera creciendo en un contexto de pleno empleo, un sistema de precios competitivo induce a los empresarios a una planificación óptima de la producción y una óptima utilización de los insumos. Pero los gobiernos suelen encarar políticas para frenar un proceso

inflacionario sin afectar su causa primaria, que es el déficit fiscal. Por ejemplo, se restringe la oferta monetaria y por esta vía aumentan las tasas de interés. Pero la suba en las tasas de interés en un régimen de flotación acarrea consigo una sobrevaluación cambiaria. Cuanto más dura sea una política monetaria restrictiva, mayor será la sobrevaluación de la moneda respecto al dólar y demás divisas internacionales. La sobrevaluación cambiaria probablemente sea la peor distorsión de precios que se pueda generar en la economía de un país, ya que induce a sustituir insumos nacionales por insumos importados e incluso conduce a la importación de bienes finales dejando fuera de competencia a toda la industria nacional. Las mercancías extranjeras traen consigo valor agregado y mano de obra extranjera. Por lo cual una sobrevaluación cambiaria induce a sustituir trabajo nacional por trabajo extranjero. Se debe destacar que lleva muchos años construir una industria con toda su cadena de proveedores y empleo calificado, pero toma muy poco tiempo destruirla con una sobrevaluación cambiaria. En cuanto al sector exportador, la sobrevaluación cambiaria genera falta de competitividad provocando la disminución de los volúmenes exportados en la mayoría de los rubros. Sin el aporte de suficiente divisas por parte del sector exportador, nuestro país queda confinado al estancamiento, al subdesarrollado y a los estallidos sociales.

El premio Nobel de Economía Milton Friedman insistía en que lo más perjudicial de la inflación no era ésta por sí misma, sino la distorsión en el sistema de precios que ella provocaba. Como afirmamos antes, otras típicas medidas que toman los gobiernos para frenar una alta inflación consisten en congelar las tarifas de los servicios públicos y los alquileres, lo cual desincentiva la inversión en esos sectores y, en consecuencia, el país termina quedándose sin gas, sin petróleo, sin electricidad, sin agua corriente y con una deficiencia habitacional importante.

En tiempos recientes, otro reconocido economista, el Premio Nobel Robert J. Shiller, recomendó adoptar un sistema de indexación generalizada para toda la economía, como el que fuera exitosamente empleado en la República de Chile. En ese país quedan automáticamente actualizados por inflación los depósitos a plazo fijo en los bancos, los créditos, los contratos, las tarifas de servicios públicos, los salarios y el tipo de cambio entre el dólar y el peso. Esto anula el efecto distorsivo que tiene la inflación sobre la economía permitiendo bajar las tasas de interés reales y evitando la consiguiente sobrevaluación de la moneda. Evitando también

que se congelen las tarifas de servicios públicos y que se destruya el mercado de crédito hipotecario a largo plazo.

La creación de la Unidad de Cuenta Estable (UCE) en nuestro país, similar a la UF (Unidad de Fomento) chilena, propuesta en otro de nuestros proyectos de Ley siguiendo el modelo del país transandino, lograría incluso que el gobierno ya no pueda sacar provecho de la emisión monetaria, el también llamado “señoreaje”, por lo que se desincentivarían por completo estas prácticas y finalmente nos llevaría a la victoria sobre la inflación y a vivir con déficit fiscal cero. La forma más eficiente, sencilla y políticamente viable para alcanzar el déficit cero, se encuentra bien detallada en la Orden del Día 813, suplemento (1) de las sesiones ordinarias del 1 de noviembre de 2016, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, y en el proyecto de Ley “Plan de Estabilización y Desarrollo Económico” Expediente 7686- D-2016 con fecha 01 de Noviembre de 2016, HCDN de este Diputado .<sup>46</sup>

Actualmente el art. 20 de la Ley 24.144 (la “Carta Orgánica del BCRA”), en su texto actual, establece que:

*“El banco podrá hacer adelantos transitorios al Gobierno nacional hasta una cantidad equivalente al doce por ciento (12%) de la base monetaria, constituida por la circulación monetaria más los depósitos a la vista de las entidades financieras en el Banco Central de la República Argentina, en cuentas corrientes o en cuentas especiales. Podrá, además, otorgar adelantos hasta una cantidad que no supere el diez por ciento (10%) de los recursos en efectivo que el Gobierno nacional haya obtenido en los últimos doce (12) meses.*

*Los adelantos a que se refiere el párrafo anterior deberán ser reembolsados dentro de los doce (12) meses de efectuados. Si cualquiera de estos adelantos quedase impago después de vencido aquel plazo, no podrá volver a usarse esta facultad hasta que las cantidades adeudadas hayan sido reintegradas.”*

Con carácter de excepcional y si la situación o las perspectivas de la economía nacional o internacional así lo justificara, podrán otorgarse adelantos transitorios por una suma adicional equivalente a, como máximo, el diez por ciento (10%) de los

<sup>46</sup> Ver la página web de este Diputado. [www.diputadoconesa.com](http://www.diputadoconesa.com)

recursos en efectivo que el Gobierno nacional haya obtenido en los últimos doce (12) meses. Esta facultad excepcional podrá ejercerse durante un plazo máximo de dieciocho (18) meses. Cumplido ese plazo el Banco Central de la República Argentina no podrá otorgar al Gobierno nacional adelantos que incrementen este último concepto.

Los adelantos a que se refiere el párrafo anterior deberán ser reembolsados dentro de los dieciocho (18) meses de efectuados. Si estos adelantos quedaran impagos después de vencido aquel plazo, no podrá volver a emplearse esta facultad hasta que las cantidades adeudadas por este concepto hayan sido reintegradas”.

Al margen de la semántica escogida por el legislador para su denominación, los “adelantos transitorios” no constituyen sino la contratación de deuda espuria por parte del Gobierno Nacional con el BCRA, la cual al 31 de mayo de 2017 sumaba \$436.430 millones de pesos. Estos adelantos transitorios en el año 2002 alcanzaron a \$3.723 millones de pesos. Sucede que año tras año se renueva el adelanto transitorio abonando el saldo del año anterior e inmediatamente después se contrata un nuevo adelanto por una cifra superior. Estos adelantos generaron inflación año tras año, y cada vez más alta. Así el año 2003 terminó con \$7.368 millones de pesos de adelantos transitorios, el año 2004 con \$13.309 millones de pesos, el año 2005 \$16.000 millones de pesos, el año 2007 \$21.330 millones de pesos, el año 2009 \$36.580 millones de pesos, el año 2011 \$ 67.130 millones de pesos, el año 2013 terminó con \$182.600 millones de pesos, el año 2015 con \$331.850 millones de pesos, a fines de 2016 la cifra llega a \$382.230 millones de pesos, y actualmente al 31 de mayo de 2017 la cifra es de \$436.430 millones de pesos.

Esta generación espuria de dinero reduce el poder adquisitivo de los salarios, por lo que en definitiva no es sino un auténtico “impuesto inflacionario”. Así se lo denomina en la literatura económica universal. En efecto, la emisión monetaria para financiar al gobierno importa un sistema de recaudación indirecto mediante la transferencia de recursos de los particulares hacia el Estado Nacional. Un verdadero impuesto en violación al art. 17 de la Constitución Nacional que afirma categóricamente “Que solo el Congreso impone las contribuciones a que se refiere el art. 4”. Por lo tanto, la recaudación resultante del mismo debería ser coparticipada a las Provincias en cumplimiento de las normas vigentes.

También resulta insoslayable que, la Constitución ha establecido que la autorización del endeudamiento público es prerrogativa exclusiva del Congreso de la Nación. La letra del inc. 7) del art. 75 de la Constitución Nacional<sup>47</sup> no deja lugar a dudas al respecto.

De manera tal que el otorgamiento de “adelantos transitorios” previsto en el art. 20 de la Carta Orgánica del BCRA, resulta contradictoria con el mandato establecido por los art. 17 y art. 75, inc. 7) de nuestra Constitución Nacional, por cuanto cada adelanto es un impuesto y requiere la previa aprobación del Congreso mediante la sanción de una ley especial. Lo contrario equivale a hacer entrega de la facultad de crear impuestos la Administración de turno, lo cual importaría la derogación tácita de tres artículos fundamentales de la Constitución Nacional. Al observarse la progresión geométrica año tras año de estos adelantos, y la inflación que esta emisión espuria genera, queda en claro lo perjudicial para el país que resulta el art. 20 de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina.

En tal sentido, resulta imperioso restablecer el orden previsto por la Constitución Nacional, a efectos de evitar la adopción de medidas que burlen su letra y espíritu liberal. Por ello la derogación del citado art. 20 y la obligatoriedad de la aprobación de cada emisión por una ley especial del Congreso de la Nación dictada al efecto. Como la emisión es la realidad un impuesto, el llamado impuesto inflacionario, surge la obligación del Gobierno Nacional de aplicar el régimen de coparticipación federal de impuestos respecto de la recaudación que cada emisión origine.

Por los motivos expuestos, solicitamos a nuestros pares que nos acompañen en la sanción del presente proyecto de ley.

<sup>47</sup> Art. 75, CN: “Corresponde al Congreso (...) 7) Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación”.

# 12.

LEY DE PROMOCIÓN DE LAS  
EXPORTACIONES, PROTECCIÓN A  
LA INDUSTRIA NACIONAL, FOMENTO  
DEL EMPLEO Y EQUILIBRIO FISCAL  
NACIONAL.

*3873-D-2017 - Presupuesto y Hacienda - Finanzas.  
13/07/17*

# PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

## **LEY DE PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES, PROTECCIÓN A LA INDUSTRIA NACIONAL, FOMENTO DEL EMPLEO Y EQUILIBRIO FISCAL**

ARTÍCULO 1°.- En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 75, inciso 11) de la Constitución Nacional, el valor de la moneda extranjera en términos reales deberá ser nominado por ley en moneda de curso legal al mismo tipo de cambio real vigente en el año 2006. Las modificaciones que se introduzcan en la paridad real de la moneda extranjera con posterioridad deberán ser fijadas por ley, debiendo requerir el Congreso de la Nación a estos efectos, el asesoramiento del Banco Central de la República Argentina.

ARTÍCULO 2°.- El Poder Ejecutivo Nacional dispondrá la publicación en el Boletín Oficial de las tablas diarias de conversión del valor de la moneda extranjera en moneda de curso legal, calculado por el Banco Central de la República Argentina sobre la base de las variaciones del Índice de Precios al Consumidor - Nivel General (IPC) que publica el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

ARTÍCULO 3°.- Deróganse los artículos 7, 8, 9 y 10 de la Ley N° 23.928, así como también las modificaciones a ésta ley dispuestas por la Ley N° 25.561.

ARTÍCULO 4°.- El Poder Ejecutivo Nacional queda facultado para regular las alícuotas porcentuales de los derechos de importación y exportación ad valorem dentro de los límites fijados en el artículo siguiente, de manera tal de alcanzar un resultado fiscal compatible con el tipo de cambio real dispuesto en el artículo 1°.

ARTÍCULO 5°.- Los derechos de importación ad valorem deberán determinarse considerando una alícuota porcentual máxima del diez por ciento (10%).

Los derechos de exportación ad valorem deberán determinarse, considerando las alícuotas porcentuales que para cada caso se indican a continuación:



a) Productos primarios: veinte por ciento (20%), para los animales vivos, pescados y mariscos sin elaborar, miel, hortalizas y legumbres sin elaborar, frutas frescas, cereales y mineral de cobre y sus concentrados.

b) Manufacturas de Origen Agropecuario: veinte por ciento (20%), para carnes, pescados y mariscos elaborados, productos lácteos y huevos, y otros productos de origen animal; y veintisiete por ciento (27%), para productos de molinería y grasas y aceites.

c) Combustibles: cincuenta por ciento (50%), para petróleo crudo, carburantes, grasas y aceites lubricantes, gas de petróleo y otros hidrocarburos, resto de combustibles.

d) Treinta por ciento (30%), para los siguientes productos primarios: las semillas y frutos oleaginosos.

Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a publicar el listado de las Posiciones Arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) alcanzadas por el presente régimen.

ARTÍCULO 6°.- Conforme lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 75, inciso 1) de la Constitución Nacional, los derechos de importación ad valorem deberán facilitar la libertad de comercio y la alícuota porcentual para la determinación de los referidos derechos deberá ser, en principio, única, de aplicación general a todas las mercaderías y también uniforme en todo el territorio aduanero. En el caso que existieran indicios suficientes de que la importación de mercaderías se efectúa en condiciones de “dumping”, el Poder Ejecutivo Nacional queda facultado para establecer derechos de importación específicos que resulten compatibles con un derecho de importación ad valorem a una tasa máxima del diez por ciento (10%).

ARTÍCULO 7°.- Derógase toda norma legal que resulte contradictoria o incompatible con las disposiciones previstas en este Título, con excepción de las disposiciones contenidas en los convenios internacionales vigentes.

ARTÍCULO 8°.- Deróganse los Decretos No 206 del 19 de marzo de 2009 y N° 243 de fecha 26 de marzo de 2009.

ARTÍCULO 9°.- Después de transcurridos cinco años de la vigencia de esta ley los derechos de exportación fijados en los incisos a, b y d del artículo 5 serán fijados por el Poder Ejecutivo Nacional en un nivel igual al inverso de la elasticidad-precio de la demanda mundial de largo plazo que enfrente la República Argentina de esos productos. Si en la Organización Mundial del Comercio se estableciese la libertad de comercio mundial en productos agrícolas obligatoria para todos los países del orbe, el Poder Ejecutivo Nacional derogará los derechos de exportación autorizados en este artículo.

ARTÍCULO 10°.- De forma.

## FUNDAMENTOS

El año pasado este Congreso aprobó leyes de fomento industrial que se contradicen con la política cambiaria seguida por el Banco Central en los últimos años. Por ejemplo, una ley pretendía promover la Industria automotriz autopartista mediante subsidios estatales a las terminales automotrices para favorecer de esta manera el aumento de la contratación de autopartes nacionales. También tenemos en consideración leyes de Compre Nacional que dan un privilegio del 8 al 12% a los proveedores y contratistas del Estado de origen local. Pero ello se contradice con la política el tipo de cambio real que fija su valor a casi a la mitad de su nivel de equilibrio de largo plazo, lo cual significa que en verdad se está concediendo un subsidio orden del 80% a las importaciones en detrimento de la industria nacional. Por otra parte la política del Banco Central con respecto al tipo de cambio implica un castigo a los exportadores tanto industriales como agropecuarios del orden del 50%. Es evidente que esta contradicción en la política macroeconómica no generará resultados positivos. Además la política cambiaria no es resorte del Banco Central sino de este Congreso, tal cual lo prescribe el artículo 75 inciso 11 de la Constitución Nacional.

Contrariamente a lo que ocurre en nuestro país, desde hace muchos años, ya en la temprana posguerra quedó claro para los estadistas alertas que el tipo de cambio competitivo era una condición necesaria para el desarrollo económico. Los casos de Japón, Alemania Occidental, Taiwán, Corea del Sur y algunos pocos otros aliados de los Estados Unidos en la guerra fría contra la Unión Soviética lo demostraban claramente. Alertados por los mismos Estados Unidos, esos países adoptaron el tipo de cambio competitivo para exportar acompañado de finanzas públicas sanas y, por cierto, con énfasis en la educación y en el Estado meritocrático. Todo ello, sin incurrir en déficits fiscales. En la actualidad tenemos el ejemplo de un país que es rival de los Estados Unidos pero que advirtió por su propia cuenta la relevancia del tipo de cambio competitivo, el superávit fiscal y la educación en el desarrollo. Ese país es China continental. Este país, en los últimos 20 años, ha tenido tasas de crecimiento cercanas al 10% anual sin incurrir en ningún endeudamiento externo. Por el contrario, China “comunista” tiene créditos contra el resto del mundo de más de dos trillones de dólares. En otras

palabras, está desarrollando su industria sin deuda externa y, con un carácter fuertemente acreedor. El tipo de cambio competitivo y el superávit fiscal le sirvieron para proteger y desarrollar una poderosa industria privada manufacturera exportadora y generar abundante crédito interno a bajas tasas de interés para el desarrollo empresarial. Todo esto unido a un régimen muy atractivo para la radicación de inversiones extranjeras directas en el sector manufacturero y un fuerte incremento de los salarios reales. Pero, repito, sin deuda externa y todo lo contrario, como fuerte acreedor internacional de los mismos Estados Unidos.

Resulta claro de estas consideraciones que el tipo de cambio competitivo es esencial para el desarrollo económico acelerado. Y mejor todavía para la soberanía y dignidad nacional. El crecimiento se obtiene con el libre comercio, la apertura de la economía, el tipo de cambio real alto para promover el desarrollo de las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones, todo ello con protección aduanera baja. También con la formación de capital humano, esto es con educación sujeta a exámenes, mérito y medición. El tipo de cambio real alto sin embargo requiere como condición sine qua non del superávit fiscal. Y el superávit fiscal demanda a su vez de orden y planificación en las finanzas públicas. También del establecimiento de políticas de Estado permanentes que necesitan de funcionarios públicos de carrera estables designados por exámenes y ascendidos en virtud de su desempeño y de sus méritos. La conexión entre el sistema educativo y el funcionariado es fundamental. Decía Max Weber que el Estado moderno requiere inexcusablemente de una burocracia técnica de alta calidad moral, sin la cual no hay desarrollo económico ni progreso social. Todos los países desarrollados la tienen, y la Argentina permanece en el subdesarrollo precisamente, entre otras razones, por carecer de un servicio civil adecuado y competente.

Este proyecto de Ley propone solucionar cinco grandes problemas de nuestra economía que están interrelacionados. Ellos son:

1. La promoción de la exportación de productos agropecuarios como industriales.
2. La protección a la industria nacional de forma eficiente y sin privilegios ni favores discrecionales otorgados por los gobernantes de turno.

3. Fomento del empleo, garantizando el pleno empleo y de esta forma un constante y genuino aumento de los salarios reales y mejoras en las condiciones laborales.

4. Equilibrio Fiscal.

5. Disminución de la participación del gasto público en proporción al PIB sin que ello signifique sacrificar la asistencia social.

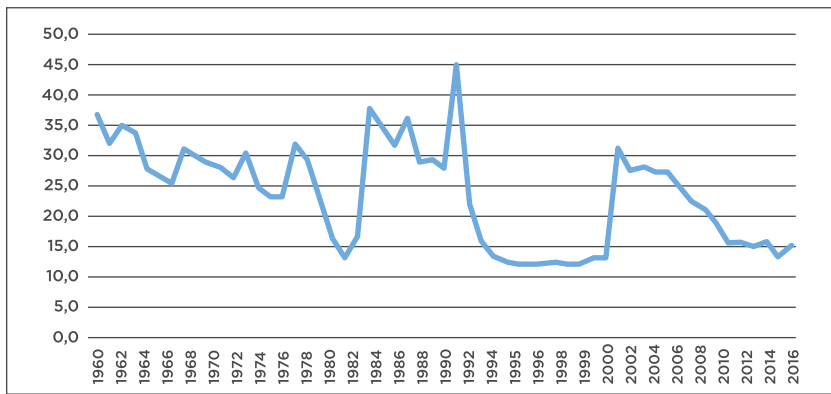
Un tipo de cambio real bien alto y competitivo para nuestro país, significa bajar fuertemente las tasas de interés locales. Cuando el tipo de cambio real está bajo, la tasa de interés real está alta y viceversa, cuando el tipo de cambio real está alto, la tasa de interés real está baja. Tipo de cambio y tasa de interés real son dos caras de la misma moneda y están relacionadas inversamente.

Este modelo, unido a la indexación de los depósitos a plazo fijo en los bancos del país a más de tres meses, sistema que existe en Chile, tornará inconveniente la compra de dólares para ahorrar y estimulará la creación de un gran mercado de capitales dentro del país. Por lo tanto, constituirá un importante incentivo a la inversión y a la creación local empleos. En otras palabras, se trata de que el ahorro argentino deje de emigrar hacia otras latitudes y quede en los límites de nuestro territorio, para ser destinado a la construcción de viviendas, autopistas, y para contribuir a la expansión de las Pymes, la industria y el agro.

La historia económica de nuestro país en los últimos veinte años pone de manifiesto, de manera indubitable, que la causa del desempleo es la sobrevaluación cambiaria y, por el contrario, que la adopción de un tipo de cambio real competitivo genera un fuerte aumento en el empleo. Claro está que el tipo de cambio real competitivo debe ser sostenible en el tiempo para tener efectos beneficiosos en la creación neta de empleo y en el aumento a largo plazo de los salarios reales. También es claro que para ello su implementación debe ser acompañada con superávit fiscal.

El gráfico que se muestra a continuación ilustra sobre las descomunales variaciones del tipo de cambio real en nuestro país que esta ley busca evitar con la indexación de este variable por ley del Congreso.

GRÁFICO 1: TIPO DE CAMBIO REAL BASE 2016 = 15,15



El tipo de cambio real vigente en la Presidencia del Dr. Frondizi en 1960 a la izquierda del grafico era equivalente 36 pesos por dólar a precios de 2016. El plan propuesto por este Diputado al presidente Macri es de solamente de 28 pesos por dólar, similar al que tuvo vigencia durante el año 2006. El tipo de cambio de 15,50 pesos por dólar de 2016 a la derecha del grafico es similar al de Cavallo (1991- 2001) y al de Martínez de Hoz (1979-80).

Al respecto, es ilustrativo recordar los tipos de cambio reales que estuvieron vigentes durante el mandato de los distintos presidentes desde 1960 en adelante, partiendo con la presidencia del doctor Arturo Frondizi:

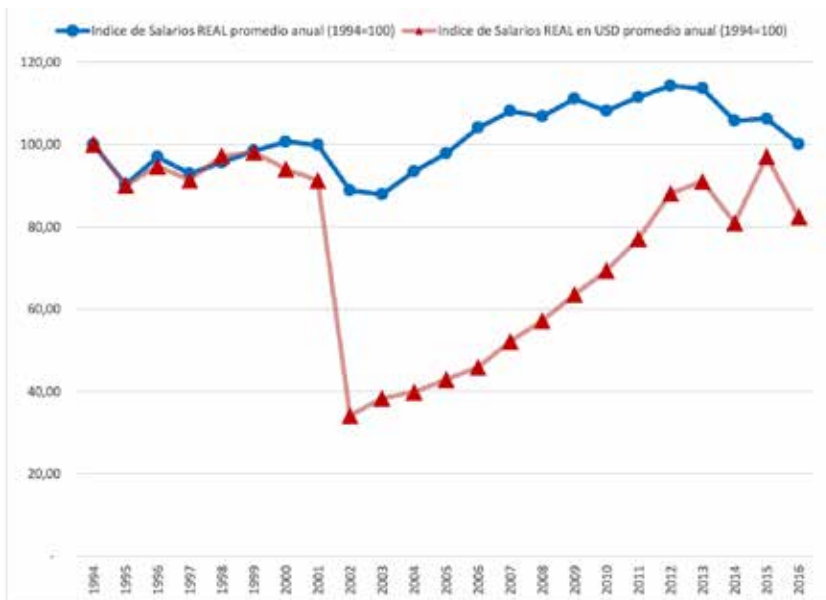
- Frondizi (1960): tipo de cambio real a los precios actuales 37 pesos por dólar.
- Illia (1964): tipo de cambio real a los precios actuales 27 pesos por dólar.
- Onganía (1968): tipo de cambio real a los precios actuales 30 pesos por dólar.
- Levington (1972): tipo de cambio real a los precios actuales 31 pesos por dólar.
- Cámpora (1973): tipo de cambio real a los precios actuales 25 pesos por dólar. -
- Perón (1974): tipo de cambio real a los precios actuales 23 pesos por dólar.
- Videla (1980): tipo de cambio real a los precios actuales 13 pesos por dólar.
- Alfonsín (1985): tipo de cambio real a los precios actuales 36 pesos por dólar.
- Menem (1993): tipo de cambio real a los precios actuales 12 pesos por dólar.
- Menem (1997): tipo de cambio real a los precios actuales 12 pesos por dólar.

- De La Rúa (2000): tipo de cambio real a los precios actuales 12 pesos por dólar.
- Duhalde (2002): tipo de cambio real a los precios actuales 32 pesos por dólar.
- Kirchner (2006): tipo de cambio real a los precios actuales 28 pesos por dólar.
- Fernández (2010): tipo de cambio real a los precios actuales 19 pesos por dólar.
- Fernández (2013): tipo de cambio real a los precios actuales 14 pesos por dólar.
- Macri (2016): tipo de cambio real a los precios actuales 15 pesos por dólar.

En el Gráfico 1, se muestra que el tipo de cambio real del período 1960-2017 experimentó fuertes sobrevaluaciones cambiarias en 1976-1981 y en 1990-2001. En el año 2002, se produjo una fuerte devaluación en términos reales que fue decayendo hacia el año 2006, pero aun así en ese año, el tipo de cambio real fue el doble del correspondiente al año 2015. En el año 2016, se produjo una devaluación muy moderada con la salida del cepo cambiario, pero en términos reales, a mayo de 2017, el tipo de cambio real se devaluó apenas un 10% en relación al correspondiente al año 2015.

Por otra parte, en el Gráfico 2 se presenta la evolución del salario en dólares en el período 1994-2016 en la Argentina. El salario en dólares, obviamente, está inversamente relacionado con el tipo de cambio. Cuando el tipo de cambio real está alto, el salario en dólares está bajo y cuando el tipo de cambio real está bajo, el salario en dólares está alto según surge de observar el Gráfico 2. Sin embargo, cabe destacar que el salario en dólares es irrelevante para los trabajadores. En efecto, el salario que interesa a los trabajadores es el salario deflacionado por el índice del costo de la vida y éste, si bien se reduce algo inmediatamente después de una devaluación, luego empieza a aumentar fuertemente, en la medida en que el tipo de cambio real devaluado se mantenga en el tiempo, lo que ocurre únicamente cuando hay sanidad fiscal, o mejor aún, superávit fiscal.

GRÁFICO 2: SALARIO REAL Y SALARIO REAL EN DÓLARES



Por otra parte, el tipo de cambio bajo, promueve un aumento de la participación del Estado en el PBI acercándolo al 50%. Esto va en contra de la política privatizante y liberal que nuestro propio gobierno sinceramente propugna. Por el contrario, un tipo de cambio alto disminuye la participación del Estado en el PBI. Al respecto la ecuación de regresión que sigue demuestra estadísticamente que cuando más bajo es el tipo de cambio real, mayor es la participación del gasto público en el PBI, y a la inversa, cuando más elevado es el tipo de cambio real, menor es la participación del gasto público en el PBI. Los puntos a la izquierda del gráfico (la variable “Dummy” D) reflejan lo ocurrido en el decenio de los noventa, cuando hubo una privatización masiva de todas las empresas estatales, en algunos casos muy mal realizadas, y en muchos casos a precio vil, pero que en definitiva achicaron considerablemente el tamaño del sector público argentino en relación al PBI.



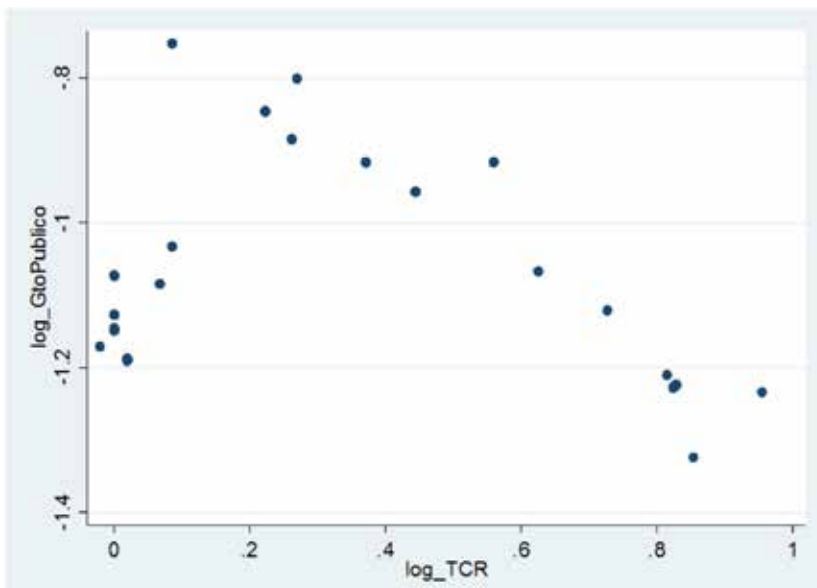
## REGRESIÓN DEL TIPO DE CAMBIO REAL CONTRA LA PARTICIPACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EL PBI

```
. regress log_GtoPublico log_TCR D
```

Source	SS	df	MS	Number of obs =	23
Model	.461458397	2	.230729199	F( 2, 20) =	62.23
Residual	.074150886	20	.003707544	Prob > F =	0.0000
				R-squared =	0.8616
				Adj R-squared =	0.8477
Total	.535609283	22	.024345876	Root MSE =	.06089

log_GtoPub-o	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
log_TCR	-.6261911	.0593667	-10.55	0.000	-.7500279    -.5023543
D	-.4335637	.04135	-10.49	0.000	-.5198184    -.347309
_cons	-.6834276	.0370492	-18.45	0.000	-.7607108    -.6061444

GRÁFICO 3

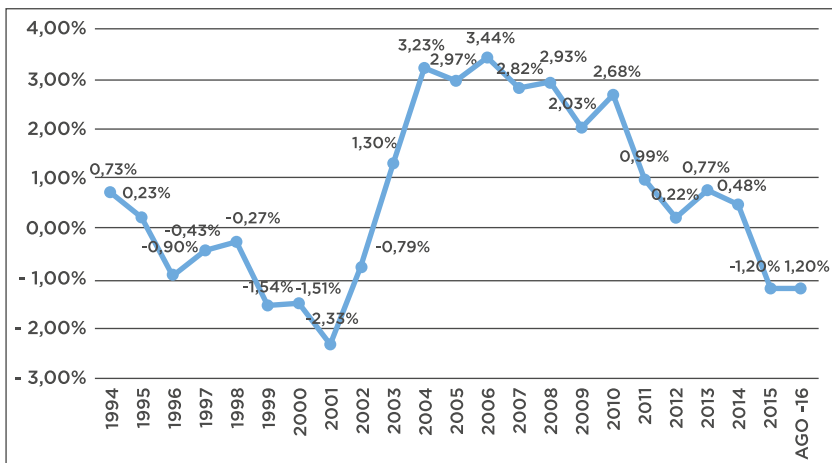


Esta regresión sugiere que la forma más eficiente de reducir el peso negativo del gran tamaño del sector público argentino en relación al PBI se verifica mediante la adopción de un tipo de cambio competitivo. Al alivianarse el peso de un sector público ineficiente en el PBI, la economía argentina podría crecer fuertemente y con soltura.

Por otra parte, la sobrevaluación cambiaría arruina a la industria nacional porque le impide competir contra bienes importados. Arruina también a las economías regionales del interior del país como la de las manzanas y peras de Río Negro, Chubut y Neuquén, las uvas de Mendoza y San Juan, los olivares de la Rioja y Catamarca y la yerba de Misiones, entre otras producciones regionales. Incluso muchos productores rurales de nuestra pampa húmeda ya están sufriendo en su rentabilidad por la sobrevaluación. A la distorsión cambiaria se agrega el factor negativo del crédito bancario caro y escaso. Por todo ello es que el mercado financiero internacional ha negado recientemente a nuestro país la calificación de “país emergente” que tienen Chile o Brasil dejándolo en la categoría de “país de frontera”, como Pakistán o Vietnam.

El Gráfico 4 siguiente, muestra la evolución del déficit o superávit fiscal primario en el período 1994-2016, del mismo surge que el tipo de cambio real alto coincide en el tiempo con el período de superávit fiscal alto (2003-2007). Todo ello confirma la teoría macroeconómica que asocia el superávit fiscal con el tipo de cambio competitivo. Este gráfico sirve para alertar sobre los peligros de las exenciones impositivas a las Pymes y subsidios a las terminales automotrices preconizadas por algunos colegas diputados, dado que esas exenciones provocan déficit fiscal, ya su vez, éste provoca sobrevaluación cambiaria que, a su turno, afecta la rentabilidad de las Pymes, especialmente a las exportadoras localizadas en el interior del país, y también a las Pymes industriales que sustituyen importaciones.

GRÁFICO 4: DÉFICIT O SUPERÁVIT FISCAL PRIMARIO (EN % PBI)



De lo expuesto precedentemente, se desprende que el mantenimiento de un tipo de cambio real competitivo y, por lo tanto, promotor del empleo, depende de que el Gobierno Federal sea capaz de implementar una política fiscal de superávit o, al menos, de equilibrio en las cuentas públicas; circunstancia que puede lograrse en buena medida con los derechos de importación y exportación como se propone en este proyecto de ley, ya que la recaudación de dichos tributos se calcula sobre una base imponible que se encuentra dolarizada.

Por otra parte, nuestra Constitución Nacional establece claramente que los derechos de importación y exportación son rentas exclusivas del Gobierno Federal. Así, el artículo 4 establece que el Gobierno Federal provee los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional formado del producto de los derechos de importación y exportación, entre otros. Además, establece en el artículo 9 que en todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales registrarán las tarifas que sancione el Congreso Nacional.

Asimismo, el artículo 126 estipula que los gobiernos de provincia no podrán establecer aduanas provinciales y, finalmente, el artículo 75, inciso 1 prevé que los derechos de importación y exportación, así como las evaluaciones sobre las que

recaigan serán uniformes en toda la Nación. Las disposiciones contenidas en los artículos 4, 9, 75 (incisos 1 y 11), y 126 de la Constitución Nacional constituyen el sustento jurídico en que se funda el presente proyecto de ley.

Frecuentemente, en la discusión popular se sostiene que la devaluación es la causa de la inflación. Esta proposición es en gran medida falsa. Ello por cuanto que si al tiempo en que se produjera la devaluación, se aumentaran los tributos, y se bajara el gasto público y, por ende, se genera superávit, o al menos equilibrio fiscal, la devaluación no impacta en los precios internos. Nótese que, con superávit o equilibrio fiscal, se reduce la tasa de interés interna, que es un componente muy importante del costo de producción y, además, se genera una reactivación de la economía, lo que permite a las empresas repartir los costos fijos entre una mayor cantidad de producción, lo que conlleva a una reducción del costo unitario medio. Estos efectos compensan el aumento de costo de los insumos importables y exportables. El gran desarrollo económico de Alemania, Japón, Corea del Sur y otros países en la posguerra, estuvo precedido inicialmente por la fijación de un tipo de cambio real muy elevado que durante más de 30 años alentó la industrialización y el crecimiento de las exportaciones de esos países. Además, el tipo de cambio competitivo alentó la vigencia de tasas de interés reales muy bajas en los mismos países, lo cual promovió la inversión en ellos. Aunque es claro que una vez que un país alcanza un alto nivel de vida, la revaluación de su moneda se hace inevitable. Pero las revaluaciones frecuentes de la moneda, como las que experimentó la Argentina en cuatro oportunidades desde 1945 hasta 2015, hacen abortar el proceso de crecimiento económico con creación de empleo. Las revaluaciones de nuestra moneda en términos reales han sido la verdadera fábrica de pobres en la Argentina.

Nótese que cuanto más elevado sea el tipo de cambio al que se calcula el PBI en dólares, éste se reduce y, por lo tanto, también se reduce el déficit fiscal en dólares. Como los impuestos al comercio exterior -derechos de importación y exportación- se determinan sobre una base imponible valorizada en dólares estadounidenses, el monto del déficit fiscal se reduce considerablemente. Estimamos que la recaudación derivada de la implementación de un derecho de importación ad valorem, calculado a una alícuota porcentual única, general y de aplicación uniforme del 10% podría alcanzar 3.000 millones de dólares por año, en adición de lo recaudado en la actualidad. Asimismo, estimamos que la recaudación por derechos de

exportación ad valorem puede incrementarse en 3.300 millones de dólares durante el primer año de implementación del régimen propuesto.

Con un tipo de cambio real alto la implementación de los derechos de exportación no constituye una medida distorsiva de la economía, así como tampoco del comercio exterior, en la medida en que estos derechos de exportación ad valorem alcancen un nivel inferior al máximo dado por el inverso de la elasticidad precio de largo plazo de su demanda en los mercados mundiales. Este es un resultado de la economía internacional y de la economía del bienestar que viene del famoso economista liberal inglés John Stuart Mill en 1834 y avalado modernamente por Max Corden, Harry Jhonson, Paul Samuelson y Paul Krugman entre muchos otros.

Cabe señalar que, como las importaciones y exportaciones se expandirán fuertemente en los años sucesivos después que se adopte la política económica aquí propuesta la eliminación del déficit fiscal y su conversión en superávit se produce rápidamente. Más aún, si se adicionara el treinta por ciento (30%) de las sumas que el Estado Nacional percibe, en concepto de derechos de exportación de soja, en todas sus variedades y sus derivados, que a la fecha -en virtud del Decreto de Necesidad y Urgencia No 206/2009- es coparticipado a las provincias y municipios en clara violación a disposiciones de rango constitucional, como el artículo 4 de nuestra Constitución Nacional.

Estimamos que el MERCOSUR debería ser transformado en una zona de libre comercio en concomitancia con claras expresiones en ese sentido que ha expresado la cancillería brasileña oportunamente por boca del reciente ex Ministro Serra. En una zona de libre comercio cada uno de los países recupera su soberanía tarifaria. Con respecto al MERCOSUR -que es un mercado común imperfecto-, la Argentina se encuentra impedida de modificar las tarifas para las operaciones extrazona. Nuestro país debe propender a integrarse con la economía mundial para lograr el desarrollo económico deseado. Para ello, el tipo de cambio debe ser competitivo, de lo contrario, conviene cerrar la economía, porque se produciría un desastre completo en la poca industria existente. Apenas podemos exportar trigo, maíz y algunos productos agropecuarios. Las economías regionales del interior están aniquiladas con el tipo de cambio a 15,50 o similares. Debemos instrumentar una política de crecimiento sólida a largo plazo. La apertura de nuestra economía

con tipo de cambio competitivo permitiría a nuestro país alcanzar la participación que tuvo en el comercio mundial en los decenios de 1920, 1930 y comienzos de los cuarenta que fue del 3%. Si exportáramos ahora el 3% de las exportaciones mundiales, deberíamos exportar por 700 mil millones de dólares, es decir 10 veces más que nuestras exportaciones actuales que son solamente de 70 mil millones y solo llegan a un ínfimo 3 por mil del total. Seguramente si exportáramos 700 mil millones de dólares, nuestros salarios reales serían similares a los australianos, canadienses o estadounidenses, es decir 4 o 5 veces mayores. El tipo de cambio competitivo permitirá a nuestra economía alcanzar una tasa de crecimiento del 5 o 6% anual por muchos años. Como la elasticidad de la recaudación fiscal con respecto al PBI es muy alta, esta recaudación debería crecer por lo menos al 9% anual con lo cual en poco tiempo podríamos alcanzar la meta de déficit fiscal cero. Con ello emularíamos el comportamiento económico de los países avanzados. Por ejemplo en Europa existe una prohibición terminante a la emisión para financiar a los gobiernos en el artículo 123 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que textualmente afirma:

*“Queda prohibida la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos por el Banco Central Europeo y por los bancos centrales de los Estados miembros, denominados en lo sucesivo «bancos centrales nacionales», en favor de instituciones, órganos u organismos de la Unión, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, así como la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda por el Banco Central Europeo o los bancos centrales nacionales.”*

En nuestro país, la emisión monetaria para financiar al gobierno ha sido y es la principal causa de inflación y esta emisión podría ser suprimida si consiguiéramos el objetivo de déficit fiscal primario cero. La prueba más contundente de que la emisión monetaria para financiar al gobierno es la verdadera causa de la inflación la tuvimos en nuestro país en abril de 1991, después de la sanción de la Ley de Convertibilidad N° 23.928. En efecto, esta ley prohibía terminantemente los préstamos del Banco Central al Gobierno. Toda emisión monetaria debía hacerse con respaldo, es decir, contra compra de dólares por parte del Banco Central. El resultado fue que la inflación, que había sido de 1244% en el año 1990 y de 4982% en 1989, bajó milagrosamente a casi el 0% en el decenio de los 90, por

causa de la prohibición de emisión monetaria para el financiamiento del Gobierno. Lamentablemente, los gobiernos de entonces recurrieron a un endeudamiento externo masivo para financiar los déficits fiscales y ese endeudamiento fue la causa de la grave crisis económica de 2001-2002, pero ello es otro tema que fue tratado en otro proyecto de ley de este Diputado.

Consistente con los propósitos del Presidente Macri de terminar con la inflación, de emular a los países desarrollados y de aprovechar la parte buena de la experiencia de la convertibilidad, es que proponemos este proyecto de ley de déficit fiscal cero y achicamiento relativo del tamaño del sector público dentro del PBI. La causa más importante de la suba generalizada de precios es el déficit fiscal mismo, que determina un exceso de demanda agregada sobre oferta agregada de la economía. La depreciación de la moneda en el mercado cambiario no es la causa de la inflación. El aumento del tipo de cambio respecto al dólar es parte del proceso general de aumentos de precios en que la inflación consiste.

El siguiente recuadro presenta un estudio empírico que hemos realizado demostrando la fuerte relación existente entre el crecimiento del empleo por otra parte y el nivel del Tipo de Cambio Real, el crecimiento del PBI y el Superávit Fiscal por la otra. Sobre la base de estadísticas oficiales del INDEC. Esta ecuación de regresión demuestra empíricamente que:

- El empleo crece en un 0.10% cuando el tipo de cambio Real se devalúa en un 1%.
- El empleo crece en un 0.64% cuando el PBI crece un 1%
- Y que, a mayor superávit fiscal mayor el crecimiento del empleo, al contrario de los que muchos economistas partidarios del gasto público afirman.

LN empleo = 0,105 LN TCR (5,64)	+ 0,636 LN PBI (30,05)	+ 0,016 SUPERÁVIT FISCAL (3,17)
<p>Esta ecuación nos muestra que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-El empleo crece en 0,10% cuando el tipo de cambio real se devalúa en un 1%.</li> <li>-El empleo crece en un 0,64% cuando el PBI crece un 1% y que obviamente a mayor superávit fiscal mayor empleo.</li> </ul>		
<p><math>R^2 = 0,983</math></p>		

**ECUACION DE  
REGRESION  
1994-2016**

. regress Ln\_Empleo\_Cant lnTCReal LN\_PBI\_Real Superavit

Source	SS	df	MS	Number of obs =	22
Model	.475125411	3	.158375137	F( 3, 18) =	420.22
Residual	.006784007	18	.000376889	Prob > F =	0.0000
Total	.481909418	21	.022948068	R-squared =	0.9859
				Adj R-squared =	0.9836
				Root MSE =	.01941

Ln_Empleo_t	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
lnTCReal	.1049791	.0186197	5.64	0.000	.0658607	.1440976
LN_PBI_Real	.635676	.0211518	30.05	0.000	.5912378	.6801142
Superavit	.0158346	.0049967	3.17	0.005	.005337	.0263322
_cons	-.7777361	.5739221	-1.36	0.192	-1.983502	.4280296

Nuestros argumentos en pos del crecimiento de los salarios reales y de la distribución del ingreso a favor de los sectores del trabajo han sido abonados recientemente por un economista de fama mundial. Se trata del francés Thomas Piketty. Sostiene Piketty con gran claridad y abundantes estadísticas que, si la tasa de ahorro neta de un país es superior a su tasa de crecimiento del PBI, necesariamente la participación de los capitalistas en el ingreso nacional aumentará, y la de los trabajadores bajará. Esto es lo que está sucediendo ahora en Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, etc. Y en consecuencia Piketty pronostica inestabilidad futura en el sistema político de los países ricos que está fundado en la democracia y el voto popular, dado que los trabajadores arrollan en número a los propietarios que son los favorecidos en detrimento de los trabajadores. Propone en consecuencia un sistema impositivo progresista a nivel mundial para revertir la regresiva distribución del ingreso que se viene y evitar así una revolución social.<sup>48</sup>



Sin embargo, en un país como la Argentina, que tiene un potencial para el crecimiento extraordinario, si se decidiera por una política de apertura económica con tipo de cambio competitivo, la tasa de crecimiento del PBI podría ser mucho mayor que la tasa de ahorro neta de amortizaciones y por esta vía podríamos mejorar substancialmente la participación de los trabajadores en el ingreso nacional y de esta manera preservar la democracia. La alta tasa de crecimiento económico de por sí mejorará la distribución de ingreso a favor de los que trabajan. Y además, ello sería repotenciado por otras medidas progresistas a favor de la distribución del ingreso en beneficio de los trabajadores, como la que hemos propuesto en otro proyecto de ley planteando que si se derogase el impuesto provincial a los ingresos brutos y se lo sustituyese por un impuesto a la tierra libre de mejoras del 1% del valor venal de la tierra, se generaría automáticamente una mejora de los salarios reales cercana al 9%. Sin que se genere desequilibrio fiscal en las provincias y tampoco en el Estado Nacional.

Por las razones antedichas y los argumentos adicionales expuestos en el anexo a estos fundamentos, invitamos a nuestros colegas Diputados a acompañar este proyecto de ley cuya sanción permitirá un fuerte crecimiento de las exportaciones y de la industria y por ende desarrollo económico del país, con una mejor distribución del ingreso y una mejora considerable en el empleo y en los salarios reales.

<sup>48</sup> Piketty Thomas, El capital en el siglo XXI, CABA, Fondo de Cultura Económica, 2014, 649 páginas.

# ANEXO AL PROYECTO DE LEY DEL DIPUTADO EDUARDO RAÚL CONESA SOBRE PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES, FOMENTO DEL EMPLEO Y EQUILIBRIO FISCAL

## La experiencia histórica internacional con los tipos de cambio reales

*SUMARIO:* Introducción.

El problema cambiario alemán en el decenio de 1920. El problema cambiario inglés en el decenio de 1920. Estados Unidos en el decenio de 1920: tipo de cambio real alto y tasas de interés. La suba de la tasa de descuento de Strong de 1928: abortar la inflación que se avecinaba. El proteccionismo de la ley Hawley-Smoot de 1930. Roosevelt Presidente devalúa y “pesifica” en 1933. El fin de la segunda guerra mundial y la conferencia de Bretton Woods. El TCR elevado de Alemania Occidental y Japón desde 1948 hasta 1985. Corea del Sur, Taiwán, España, Brasil, Chile y finalmente China continental en 1990. Confirmación sobre el valor estratégico del tipo de cambio en el desarrollo: la actual depresión económica de los PIGS en la zona del euro. Argentina desde 1860 hasta 1945: exportación y crecimiento económico. Argentina: las cuatro sobrevaluaciones cambiarias que hubo en 1949-2015. El fracaso del tipo de cambio real alto de 1983-89 y sus causas. ¿La causa de la inflación es la devaluación? El error económico fatal: tratar de frenar la inflación con atraso cambiario. Salarios reales y salarios en dólares. La teoría de Thomas Piketty sobre la distribución del ingreso. El tipo de cambio real bajo estimula la fuga de capitales. Adam Smith fundamental: la división del trabajo y la extensión del mercado. Las ideas de Robert Solow sobre el capital físico y humano. William Arthur Lewis y el desarrollo con oferta ilimitada de trabajo. El descubrimiento de Bela Balassa y el álgebra de Samuelson y Baumol. Irving Kravis, Robert Summers, el PBI PPP y los tipos de cambio reales. El modelo a testear: saltar por los lectores no economistas. Resumen y conclusiones.

## Introducción

Sostenemos en este Anexo que el tipo de cambio real desempeña un papel fundamental en el crecimiento económico de un país, en la creación de empleo y en sus relaciones internacionales. Esa importancia ha estado oculta por siglos con motivo del uso de monedas de oro o plata a lo largo de la historia, pero los países productores de esos metales sufrieron grandes distorsiones de precios relativos que finalmente perjudicaron su desarrollo económico y también político. El caso de España en los siglos XVII y XVIII es notorio. Sin embargo, después de la primera guerra mundial la relevancia del tipo de cambio real como variable clave en el cre-

cimiento y en la política internacional se tornó evidente y ello fue advertido para algunos economistas sagaces como John Maynard Keynes. La historia comienza con el tratado de paz de Versalles de 1919 y las reparaciones de guerra impuestas a Alemania; continúa con la hiperinflación alemana de 1923, la estabilización de 1924, la sobrevaluación cambiaria y el desempleo alemán de los años subsiguientes; la vuelta al patrón oro de Inglaterra en 1925 con el tipo de cambio sobrevaluado, la depresión inglesa subsiguiente; la gran expansión estadounidense de los años veinte con el tipo de cambio real muy devaluado y bajas tasa de interés hasta 1928 y la gran depresión de este país en el decenio de los años 30. La dictadura alemana que comienza el 30 de enero de 1933 construyó autopistas y armamentos y sacó a ese país de la gran recesión pero desembocó en la segunda guerra mundial que provocó 40 millones de muertes. Al terminar la gran guerra en 1944, se ganó perspectiva mirando retrospectivamente, y se decidió crear el Fondo monetario Internacional, cuando se advirtió la importancia clave del tipo de cambio real en el crecimiento de las naciones y en las relaciones internacionales.

### **El problema cambiario alemán en el decenio de 1920**

Después de la firma del tratado de Versalles de 1919, Alemania, derrotada en la primera guerra mundial, quedó obligada a pagar enormes reparaciones de guerra sobre todo a Francia en cuyo territorio se había librado gran parte de las batallas. Al principio Alemania comenzó a pagar tomando grandes créditos en Nueva York. Cuando esto se tornó insostenible, el país cayó en default. Fue entonces que el ejército francés ocupó parte del territorio teutónico pretendiendo cobrarse las deudas directamente de las grandes empresas siderúrgicas alemanas. Pero los obreros alemanes se declararon en huelga. El gobierno alemán por su parte, con sede en Weimar, decidió pagar los salarios a sus patrióticos trabajadores, y lo hizo imprimiendo billetes. Ello provocó una hiperinflación que en noviembre de 1923 llegó al 20% por día. La impresión de billetes y su desvalorización era tal que para comprar un paquete de cigarrillos había que ir con una carretilla de billetes. La economía se tornó inviable. El ejército francés se retiró. El 20 de noviembre de 1923, el ministro de economía de Alemania, el Dr. Hjalmar Schacht, lanzó un exitoso plan de estabilización sobre la base de cuatro medidas: reducción drástica del gasto público, la prohibición de emitir dinero para financiar al gobierno, la creación de un banco central independiente y la fijación de un tipo de cambio al

cual el Banco Central solamente podía emitir billetes contra compra de divisas a ese tipo de cambio, es decir la llamada “emisión con respaldo”. La inflación se frenó instantáneamente. En diciembre de 1923 ya casi no se registraba inflación. La actividad económica comenzó a recuperarse. El empleo también. Pero la creación de moneda con respaldo de divisas por parte del banco central era insuficiente, y por lo tanto se permitió también la emisión monetaria contra la presentación de pagarés por parte de bancos privados al Banco Central, siempre que éstos fueran firmados por empresas industriales, y doblemente endosados por un comerciante mayorista y además por el mismo banco que lo presentaba para el redescuento en el central. El éxito del plan fue espectacular, la economía se reactivó y se estabilizó. Pero luego los aliados comenzaron a pedir la reanudación de los pagos de la deuda externa. Y empezó un nuevo y grave problema: la sobrevaluación del marco alemán. En efecto, para calcular el nuevo tipo de cambio en noviembre de 1923, el ministro tomó el viejo tipo de cambio alemán de 1913, que parecía un punto de partida correcto, lo multiplicó por la inflación desde aquel año medida por el índice de precios mayoristas y luego le sacó una enorme cantidad de ceros. Ese fue el tipo de cambio de noviembre de 1923. Grave error de Schacht. Porque el índice de precios mayoristas contiene precios de bienes transables internacionalmente como una tonelada de trigo o de acero por ejemplo, cuyo precio interno en Alemania estaba influido a su vez por el tipo de cambio y por lo tanto no se podía actualizar el tipo de cambio por precios a su vez influenciados por el mismo tipo de cambio. Es como cuando el perro gira mordiéndose la cola y gira y gira en el mismo lugar sin darse cuenta. La actualización del precio internacional de la moneda alemana debió hacerse utilizando el índice de precios al consumidor. Se trata de una lección básica de economía que puso de manifiesto el economista austriaco Gottfried von Haberler, profesor de Harvard, en un famoso artículo que publicara en 1945 en la *American Economic Review*<sup>49</sup>. Lo cierto es que al quedar sobrevaluada la moneda alemana de fines de 1923, no había suficientes incentivos para exportar y al no haber suficientes exportaciones, no se conseguían suficientes divisas u oro para pagar la deuda de reparaciones de guerra. Por otra parte, los aliados, a través del Plan Dawes, Secretario del Tesoro estadounidense prohibieron a Alemania devaluar su moneda por derecha. Solo se podía hacer por izquierda, esto es por rebaja de precios internos. Esta prohibición era consistente con los viejos

<sup>49</sup> Haberler, Gottfried, *The Choice of Exchange Rates after the War*, AER, June, 1945

principios que gobernaban el rancio patrón oro, donde la devaluación en términos reales debía hacerse siempre por deflación y nunca por suba del precio del oro. El precio del oro se fijaba por ley del congreso de una vez por todas y para siempre, de acuerdo a las reglas de juego del sistema monetario internacional del patrón oro ideado por David Ricardo, el famoso economista clásico inglés a principios del siglo XIX. Y así fue que Alemania quedó sumergida en una fuerte depresión económica hasta 1933 debido al intento de bajar los precios internos, lo cual implicaba, por cierto, rebajar los salarios de los trabajadores alemanes. Esta rebaja requería su vez de una previa y fuerte desocupación para ablandar a los trabajadores alemanes. El desempleo fue precisamente el caldo de cultivo que permitió al partido nacional socialista desplazar del gobierno de Alemania al socialismo democrático y finalmente permitió que el jefe del partido nazi llegara al poder por elecciones libres y asumir como Canciller de Alemania el 30 de enero de 1933.

### **El problema cambiario inglés en el decenio de 1920**

Inglaterra sufrió una inflación de más del 200% durante la primera guerra mundial. No obstante, siguiendo al pie de la letra la religión del patrón oro propuesta por David Ricardo, volvió a la convertibilidad al tipo de cambio antiguo de 4,86 dólares por libra esterlina. El tipo de 4,86 era el cambio con el dólar vigente en el siglo anterior y hasta 1914. Como la inflación sufrida por los Estados Unidos durante la primera guerra fue del 100% solamente, era evidente que la libra esterlina había quedado sobrevaluada con relación al dólar norteamericano. Sin embargo, ambas monedas quedaron ancladas a esa relación en función del gramaje de oro de cada una establecido por sus poderes legislativos. Winston Churchill fue el Ministro de Hacienda que en 1925 decretara la convertibilidad a ese tipo de cambio erróneo. El economista John Maynard Keynes, ya famoso por sus críticas al tratado de Versalles de 1919, publicó en ese año un artículo titulado “Las consecuencias económicas de Mr.Churchill”<sup>50</sup> donde argumentaba que ese tipo de cambio sobrevaluado desalentaría las exportaciones, incentivaría las importaciones lo cual obligaría a gran Bretaña a exportar oro, achicar su base monetaria, subir las tasas de interés y provocar una fuerte recesión. El Banco de Inglaterra, adelantándose a

<sup>50</sup> Keynes John Maynard, *Essays in persuasion*, “The economic consequences of Mr. Churchill”, The Norton Library, Nueva York, 1963, Pág. 253.

los acontecimientos estableció una tasa de descuento un punto más alto que la de Nueva York para así atraer fondos al mercado monetario londinense y financiar el déficit de la balanza de pagos inglesa. Mr. Montagu Norman, Presidente del Banco de Inglaterra, mantenía una cordial relación con Mr. Benjamín Strong, Presidente de la Reserva Federal estadounidense y lo presionaba rogándole que mantuviera muy baja la tasa de descuento estadounidense, de manera que la tasa inglesa no fuera demasiado alta, a pesar de superar a la americana. De cualquier manera, en esos años Londres perdió el cetro de las finanzas mundiales a favor de Nueva York. La recesión inglesa fue muy fuerte y tenía por objeto generar desocupación de manera de forzar a los trabajadores ingleses a aceptar reducciones de salarios que permitieran a su vez reducciones de precios internos en Inglaterra y de esta manera devaluar indirectamente por deflación, y así restablecer los equilibrios de la economía inglesa a nivel internacional. Por supuesto, los obreros ingleses fueron renuentes a aceptar reducciones salariales, hubo grandes huelgas que marcaron el comienzo de la decadencia inglesa y la paulatina pérdida de su imperio que estaba construido en gran medida sobre la base de préstamos que se concedían a las colonias desde Londres, lo cual no fue posible en el decenio de 1920 pues esa ciudad ya no era acreedora sino deudora del mundo.

### **Estados Unidos en el decenio de 1920: tipo de cambio real alto y tasas de interés bajas**

En el decenio de los años veinte del siglo XX Estados Unidos vivió en medio de una gran expansión económica. El presidente Calvin Coolidge afirmaba que el negocio de los Estados Unidos eran “los negocios”. La actividad económica se beneficiaba con la competitividad proporcionada por un tipo de cambio que había quedado muy devaluado en términos reales frente a Inglaterra y Alemania. Y por encima de ello, la actividad económica estaba también empujada por las tasas de interés muy bajas provenientes de la presión que ejercía Montagu Norman, el Presidente del Banco de Inglaterra sobre Benjamin Strong, el Presidente de la Reserva Federal. Fue así que Estados Unidos creció a “tasas chinas” desde 1922 a 1928. En ese último año, la desocupación descendió al 2%, cifra extraordinariamente baja y signo de un recalentamiento de la economía y de una inflación futura por exceso de demanda que, sin duda, se cernía sobre la economía estadounidense. Esa inflación hubiera sido benéfica para la economía mundial, y particularmente para

Gran Bretaña y Alemania, dado que hubiera corregido la subvaluación real del dólar y de esta manera hubiera permitido la devaluación real de la libra esterlina y del marco alemán. Mirando retrospectivamente desde la actualidad, no caben dudas de que una inflación suave, pero inflación al fin, en los Estados Unidos, era lo que necesitaba la economía mundial en aquellos tiempos para corregir las fuertes e inaguantables sobrevaluaciones cambiarias de Inglaterra y el país teutón.

### **La suba de la tasa de descuento de Strong de 1928: abortar la inflación que se avecinaba**

Pero Benjamin Strong consideró que permitir una suave inflación en su país iba contra la carta orgánica de la Reserva Federal y era un pecado de lesa economía. Su deber, consideró, era defender a toda costa la estabilidad de precios en Estados Unidos. Por eso decidió subir la tasa de descuento. La suba en las tasas de interés repercutió en la bolsa de Nueva York. Ante la constante suba de los precios de las acciones desde 1925 hasta 1928 el público compraba acciones y las dejaba en garantía con los comisionistas de bolsa para obtener nuevos créditos prendarios con los cuales compraba más acciones todavía, lo cual determinaba nuevas subas en los precios, lo cual realimentaba a su vez nuevas compras especulativas. La cadena de la felicidad se cortó cuando Strong subió la tasa de descuento. Y después falleció para no ver la consecuencia catastrófica de su decisión. Ante la baja de los precios de las acciones, los comisionistas pedían a los inversores la reposición de las garantías, y al no obtenerlas liquidaban las acciones dadas en prenda. Las ventas masivas determinaron la crisis bursátil de octubre de 1929 a raíz de la cual los precios de las acciones quedaron por el piso. La caída en los precios accionarios frenó la emisión de acciones para la inversión de capital fijo por parte de las empresas, y la caída de la inversión privada provocó una caída en cadena de la actividad económica y la recaudación fiscal. De acuerdo con la regla del presupuesto equilibrado, el Presidente Herbert Hoover, un ingeniero de minas educado en la escuela de la economía clásica, redujo el gasto público, con lo cual realimentó la recesión y la convirtió en depresión. El Secretario del Tesoro Andrew Mellon consideraba que todo ello era beneficioso para depurar a la economía de las malas inversiones y de los negocios no rentables. Fue así que en 1930 el PBI cayó en un -30%, los precios en igual medida y la desocupación llegó al 25%. En medio de la crisis se agregó otra calamidad: la crisis bancaria.

Como las empresas sufrían una fuerte caída en sus ventas, no podían repagar sus créditos bancarios. Los bancos, a su vez, ante la imposibilidad de recuperar sus créditos, no estaban en condiciones de restituir los depósitos del público. Cuando el público se percató de la posible insolvencia de los bancos, corrió masivamente a retirar sus depósitos. Como los bancos no tenían el efectivo porque lo habían prestado a las empresas como capital circulante, 9000 bancos en los Estados Unidos tuvieron que cerrar sus puertas.

### **El proteccionismo de la ley Hawley-Smoot de 1930**

En medio del desastre, un diputado y un senador de los Estados Unidos, Hawley y Smoot, tuvieron otra mala idea: salir de la recesión por medio de la sustitución de importaciones. Fue así como propusieron al Congreso un fuerte aumento en la tarifa aduanera de importación. La idea consistía en producir en el país lo que antes se importaba, y, de esta manera reactivar la industria, la actividad económica y la creación de empleos. La idea no funcionó porque ante la suba de la tarifa de importación estadounidense, la mayoría los demás países retorsionó subiendo sus aranceles de importación de manera que el efecto multiplicador positivo de la sustitución de importaciones en los Estados Unidos fue más que compensado por la caída de las exportaciones norteamericanas. Pero además, esta medida proteccionista contribuyó a convertir la depresión estadounidense en una depresión mundial. Fue lamentable que el Presidente Hoover, un liberal clásico, no vetara una ley errónea que iba directamente contra su doctrina.

### **Roosevelt Presidente devalúa y “pesifica” en 1933**

Mientras tanto en noviembre de 1932 se realizaron elecciones presidenciales en los Estados Unidos. Ante el mal estado de la economía, el pueblo negó la reelección del republicano Herbert Hoover y votó por el demócrata Franklin Roosevelt. Este último preguntó a Keynes que había que hacer para salir de la depresión económica y la respuesta lacónica de Keynes fue “emitir mucho dinero”. Pero Estados Unidos estaba bajo el régimen de patrón oro y para emitir, la Reserva Federal tenía que comprar oro. Como el comercio internacional estaba paralizado, la única forma en que el banco central estadounidense podía emitir dólares billete era obligando a los ciudadanos de ese país a vender todo el oro



en lingotes y monedas que tuvieran atesorado, al mismo Banco Central. A tal efecto, Roosevelt emitió decretos de necesidad y urgencia, luego convalidados por ambas Cámaras del Congreso en resolución conjunta, obligando a todos los ciudadanos estadounidenses a vender su oro a la Reserva Federal. Para endulzar este trago amargo y facilitar el acatamiento a su medida, e incluso poder emitir más dólares, Roosevelt hizo lo insólito: devaluó en un 70% el dólar en relación al oro y estableció que el precio del mismo no sería ya de 20,67 dólares como hasta ese momento, sino de 35 dólares por onza de oro. Y efectivamente la oferta monetaria se expandió en los Estados Unidos, pero no lo suficiente como para generar una gran reactivación. Además, la devaluación estadounidense tampoco generó un aumento de las exportaciones dado el proteccionismo vigente en todo el mundo. Como si todo ello fuera poco, la devaluación norteamericana fue imitada por devaluaciones competitivas en los demás países del orbe. Se puso de moda que para salir de la recesión convenía devaluar, lo cual es cierto, pero siempre que los demás países no devalúen. Y por encima de todo ello, se planteó un problema jurídico interesante que 70 años más tarde se reproduciría en nuestro país. En efecto, gran parte de los contratos a largo plazo en los Estados Unidos tenía estipulada la cláusula oro, que facultaba a los acreedores a exigir el pago de sus obligaciones en oro. Es evidente que si los acreedores exigían el pago en oro se enriquecían en un 70% por el aumento del precio del oro. Pero como además los precios internos en dólares habían caído en un 30%, la ganancia inesperada de los acreedores sería del 91% ( $0,70 * 1,30$ ). Para evitar esta rotura del equilibrio de los contratos, Roosevelt suprimió por decreto la cláusula oro estableciendo que en los Estados Unidos la moneda única era el dólar y que todas las obligaciones debían cancelarse en billetes, sin recurso de los acreedores a pedir pago en oro. Esta disposición del Presidente era consistente con la prohibición a los particulares de detentar oro en lingotes o monedas. Pero los acreedores pusieron el grito en el cielo aduciendo la violación de su derecho de propiedad. El director de finanzas del tesoro renunció aduciendo el fin de la civilización occidental. El asunto llegó a la Corte Suprema de los Estados Unidos en el resonado caso de “Norman contra Baltimore”, donde un poseedor de debentures con cláusula oro demandó a la compañía que operaba el puerto y ferrocarril de Baltimore por el pago en oro. La Corte estableció que el Estado norteamericano estaba habilitado para establecer en qué moneda se pagan las obligaciones dentro del país y que no había violación alguna al derecho de propiedad del acreedor, si

recibía dólares y no oro. El fallo fue un precedente importante para que nuestra Corte Suprema en la Argentina fallara a favor de la pesificación de los depósitos en dólares en el caso “Bustos”<sup>51</sup> y otros en el año 2004. Lo cierto es que la economía norteamericana mejoró un poco con las medidas de Roosevelt pero no lo suficiente hasta 1939.

### **El fin de la segunda guerra mundial y la conferencia de Bretton Woods de 1944**

Mientras tanto en 1933 la economía alemana salió del estancamiento y entró en un virtuoso crecimiento. Entre 1932 y 1938 su PBI per cápita creció en un 50%. El éxito de la economía alemana bajo la conducción de Schacht dio ínfulas al dictador Hitler que se creyó un dios, y por lo tanto invadió Polonia, tomó Paris, postró a Francia y a partir de allí su locura lo llevó a cometer enormes errores que terminaron con su suicidio. Y también con la derrota de Alemania a manos de Estados Unidos, los soviéticos e Inglaterra. Además con la partición del país teutón en la Alemania oriental en manos del Kremlin y la occidental bajo la supervisión de las potencias aliadas, Estados Unidos, Inglaterra y Francia. Pero antes del fin de la guerra, ya en el otoño de 1944 tuvo lugar una importante conferencia monetaria internacional convocada por los Estados Unidos en Bretton Woods, Estado de New Hampshire. Allí Inglaterra estuvo representada por John Maynard Keynes y Estados Unidos por Harry Dexter White, un economista de la confianza del presidente norteamericano, Franklin, Roosevelt. Había plena conciencia en un punto: la guerra y sus 40 millones de muertos tuvo por causa la cuestión cambiaria. Y la depresión de 1930 en Estados Unidos e Inglaterra también. Si Alemania e Inglaterra no hubieran sobrevaluado sus monedas y Estados Unidos subvaluado la suya, se hubiera evitado la depresión alemana de los veinte. Y la inglesa también. Incluso la gran depresión estadounidense del decenio de 1930. La regulación de los tipos de cambio por un organismo internacional que sobre bases técnicas determinase cuando un país debía devaluar o revaluar su moneda era una cuestión de la mayor importancia. Ese organismo debía ser el Fondo Monetario Internacional. Se comprendió que cuando un país devaluaba su moneda, los demás automáticamente y mal que les pese, revalúan. Y cuando un país revalúa su moneda los demás, sin saberlo, devalúan. Como la

<sup>51</sup> Conesa Eduardo, *La Pesificación de los Depósitos*, un Fallo Memorable, La Ley, 5 de noviembre de 2004

cuestión estaba íntimamente ligada al crecimiento, también allí se creó el “International Bank for Reconstruction and Development” también llamado “World Bank”. Fue un momento de gran lucidez internacional sin duda inspirado por el genio de John Maynard Keynes, aplaudido a rabiar en esos tiempos. Keynes sin embargo no logró imponer completamente sus ideas sobre la creación de una “International Clearing Union”<sup>52</sup> en lugar del Fondo Monetario Internacional, que era la idea estadounidense sostenida por el economista Harry Dexter White. Estados Unidos con su extraordinario poder económico determinó la victoria aliada e impuso su criterio. La cuestión de los tipos de cambio y el desarrollo era una cuestión de alcance internacional, sin duda, pero dirigida desde Washington DC, la capital de los Estados Unidos y a dos cuadras de la Casa Blanca, la sede de su Presidente.

### **El TCR elevado de Alemania Occidental y Japón desde 1948 hasta 1985**

Al poco tiempo de terminada la segunda guerra mundial comenzó la guerra fría entre la Unión Soviética y los Estados Unidos. El primero trataba de imponer su sistema económico de propiedad pública de los medios de producción y dictadura del proletariado y el segundo el sistema económico capitalista de propiedad privada de los medios de producción, competencia por la vía del sistema de precios y democracia liberal en lo político. La experiencia de entreguerras había demostrado a las claras que el sistema económico capitalista no funciona con sobrevaluaciones cambiarias. Por eso la inteligente dirigencia estadounidense de la posguerra alentó fuertes devaluaciones en Alemania Occidental y Japón de manera tal de asegurar su desarrollo económico y por lo tanto la adhesión de ambas potencias al sistema capitalista. Japón devaluó el yen en 1948 bajo la conducción del General Douglas MacArthur de 100 yenes por dólar a 366 sin generar inflación interna, y de la misma manera Alemania Occidental implementó una exitosa devaluación similar. En ambos casos el crecimiento de las exportaciones generó un crecimiento espectacular en el PBI per cápita de ambos países, todo ello con pleno empleo. En Japón, por ejemplo, desde 1950 hasta 1980 las exportaciones se multiplicaron por 60 en términos reales y el PBI per cápita creció a 7% por año. Parecido desempeño tuvo Alemania occidental. En

<sup>52</sup> Conesa, Eduardo, *Macroeconomía y Política Macroeconómica*, Editorial La Ley, Sexta Edición, 2015 Pag. 573

este último caso quedó en evidencia con claridad la superioridad del sistema capitalista. En efecto, Alemania Oriental bajo el sistema socialista, al cabo de 30 años alcanzó un PBI per cápita equivalente a la cuarta parte del occidental. Si ambos países tenían la misma raza, la misma religión, el mismo nivel educativo y la única diferencia estaba en su sistema económico, la conclusión obvia era que el sistema capitalista era muy superior al socialista.

### **Corea del Sur, Taiwán, España, Brasil, Chile y finalmente China continental en 1990**

Similares experiencias corroboraron estos experimentos. Corea del Sur fue inducida por Estados Unidos a devaluar fuertemente su moneda en 1961 y abrir su economía con un régimen de finanzas públicas sanas. Y a partir de allí creció al 7 u 8% anual. En 1960 Argentina exportaba 30 veces más que Corea del Sur y en la actualidad Corea del Sur exporta 10 veces más que la Argentina. En la actualidad Corea del Sur compite con Estados Unidos en materias de alta tecnología mientras Corea del Norte, socialista, se muere de hambre. El modelo exportador con tipo de cambio alto, apertura económica y equilibrio fiscal fue adoptado bajo consejo de Estados Unidos por numerosos aliados estratégicos en la lucha contra el comunismo tales como China Nacionalista o Taiwán en 1957, España desde 1958 hasta 1975 para apoyar el anticomunismo del generalísimo Francisco Franco, Brasil desde 1964 hasta 1984 después que fuera derrocado el Presidente Joao Goulart, un amigo de Fidel Castro y Krushchev, Chile desde 1983 después que el dictador Pinochet ayudara secretamente a Inglaterra en la guerra de Malvinas, etc, etc. En el decenio de 1990, China comunista después de observar la extraordinaria performance de muchos de sus países vecinos del este del Asia, se decidió a adoptar por sí y ante sí el modelo exportador capitalista con tipo de cambio alto apoyado por un gran ahorro interno. Y sus exportaciones comenzaron a crecer al 20% anual y su PBI al 10% anual. Algunos calculan que para el 2030 China podrá igualar el PBI per cápita de los Estados Unidos. Esto es cuestionable porque todos los países, cuando llegan a un alto nivel de PBI per cápita, por la mecánica interna del modelo de crecimiento exportador, se ven forzados a reducir fuertemente su tasa de crecimiento. Ahí está el ejemplo del Japón, que a partir de 1990 ha debido revaluar su moneda y ha tenido una tasa de crecimiento de su PBI del cero por ciento.

## **Confirmación sobre el valor estratégico del tipo de cambio en el desarrollo: la actual depresión económica de los PIGS en la zona del euro**

En la actualidad los países del sur de Europa, es decir Portugal, Italia, Grecia y España (Spain) denominados con la sigla “PIGS” por demás países de la Unión Europea, experimentan un grave problema de sobrevaluación cambiaria similar al alemán e inglés del decenio de 1920 y al de la Argentina de 1991-2001. En su ilusión por lucirse con la baja inflación y las bajas tasas de interés alemanas, los PIGS entraron al sistema de la moneda común, el euro, sin estudiar a fondo sus consecuencias. Y lo hicieron con un tipo de cambio inicial sobrevaluado de sus respectivas monedas nacionales (escudo, lira, dracma y peseta) en relación al euro. Ello implicaba un beneficio para los sectores productores de bienes no transables internacionalmente, particularmente para la construcción de casas, departamentos, hoteles, shopping centers etc. Las bajas tasas de interés del euro, permitieron en los primeros años de este milenio un auge extraordinario en estas actividades de los PIGS por la abundancia de crédito hipotecario a largo plazo y bajas tasas de interés en euros, todo ello alimentado por endeudamiento externo. Pero a partir del 2008, la sobrevaluación cambiaria del euro en relación a las necesidades de sus sectores generadoras de divisas genuinas comenzó a generar en los PIGS una depresión económica. Para solucionar el problema, los PIGS necesitan superávits fiscales y fuertes reducciones del gasto público para devaluar por izquierda, la llamada “devaluación interna”. Pero esto implica un proceso largo, penoso y de inciertos resultados. En otras palabras, largos años de alta desocupación. El ejemplo de Alemania e Inglaterra en el decenio de 1920 fue olvidado completamente por los PIGS al momento de entrar en el euro. Tampoco comprendieron la teoría económica de “*las áreas monetarias óptimas*” del premio Nobel Robert Mundell<sup>53</sup>. Ésta establece que para que sea conveniente a dos o más países adoptar una moneda común se tienen que dar dos condiciones. La primera es que el ciclo económico tiene que estar perfectamente sincronizado entre los países. Cuando un país está en recesión, los demás también deben estarlo, y cuando un país está en expansión,

<sup>53</sup> Mundell, Robert, “*A theory of optimum currency areas*”, AER, noviembre de 1961. Para un resumen y discusión de esta importante teoría ver Conesa, Macroeconomía, Op.Cit, Pags, 761 y siguientes y 825 y 826

los demás igualmente. La segunda condición consiste en que debe existir absoluta libertad de migraciones dentro del área monetaria. Ninguna de estas dos condiciones se da entre los PIGS y Alemania, por ejemplo. Mientras este último país está en plena expansión económica y pleno empleo, los PIGS, están en depresión. Y tampoco pueden enviar sus trabajadores desocupados a Alemania porque existe la barrera invisible del idioma que les impide obtener empleo en el país teutón.

### **Argentina desde 1860 hasta 1945: exportación y crecimiento económico**

Nuestro país supo hacer su gran devaluación en los decenios finales del siglo XIX merced a la construcción de ferrocarriles y puertos. En 1870 Argentina todavía importaba trigo de Chile porque resultaba más barato cultivar el cereal en los valles cordilleranos de nuestro vecino trasandino, embarcarlo en el puerto de Valparaíso y enviarlo por el estrecho de Magallanes a Buenos Aires. Este largo viaje era más económico que cultivarlo en medio de la pampa y traerlo en carreta hasta nuestra capital. Toda esa logística importadora de trigo caducó con la construcción de ferrocarriles en la Argentina. Los costos de producción del trigo cultivado en nuestras pampas puesto en Buenos Aires bajaron en un 80% y nuestro país se convirtió en un gran exportador de cereales. En el decenio de 1890 hubo algunos problemas de competitividad por la inflación que el país experimentó entre 1886-90 bajo la presidencia de Miguel Juárez Celman. Por ello el presidente Roca en 1898, tomó la insólita decisión de devaluar bajo el régimen de patrón oro. Bajo este régimen se devalúa por deflación de precios internos, pero como el proceso deflatorio era muy largo y penoso, este presidente hizo sancionar por el Congreso la ley 3841 por la cual el peso oro, que debía cotizar a uno a uno con el peso papel, pasó a valer 2,27 peso papel. A partir de allí las exportaciones argentinas fluyeron espléndidamente bien y la Argentina volvió a experimentar un portentoso proceso de desarrollo hasta 1914, año en que se desató la primera guerra mundial. Dicha guerra determinó una fuerte caída de la tasa de inversión en la Argentina dado que la mayor parte venía de Europa, ahora envuelta en la guerra. La caída de la inversión extranjera determinó una fuerte caída del PBI en 1915-16 y el malestar consiguiente, a su vez, posibilitó el triunfo electoral de la oposición política, con Hipólito

Yrigoyen como Presidente. En 1918 terminó la guerra y se reanudaron las inversiones extranjeras pero, además, nuestro país se benefició enormemente con la sobrevaluación cambiaria inglesa de los años veinte referida antes. La revaluación de la libra esterlina inglesa significó una fuerte devaluación en términos reales para nuestro peso y ello facilitó la salida de nuestras exportaciones. Como resultado, Argentina experimentó un crecimiento en su PBI con tasas entre el 7 y el 5 % anual desde 1920 hasta 1928, particularmente bajo la presidencia del Dr. Marcelo Torcuato de Alvear (1922-1928). En 1930 la gran recesión norteamericana hizo caer en un 70% los precios de nuestras materias primas de exportación, lo cual determinó una caída de nuestro PBI del 7%. La recaudación fiscal también cayó fuertemente, y, como consecuencia, no se pudieron pagar los sueldos de los maestros y los militares. El gobierno perdió estrepitosamente las elecciones de medio término de 1930. El Presidente Yrigoyen que había sido reelegido en 1928, ya anciano, no tenía los reflejos y la comprensión de los problemas como para encarar la crisis y cayó víctima de un golpe militar el 6 de septiembre de 1930. El nuevo gobierno colocó un empréstito en la Caja de Conversión, pagó los sueldos, devaluó la moneda, estableció el control de cambios, pagó la deuda externa cuando Inglaterra, Francia, Alemania, Brasil, Colombia y Chile caían en default. Estableció por ley el Banco Central de la República Argentina, así como las juntas nacionales de granos y de carnes para defender a los agricultores y ganaderos. Construyó caminos y obras públicas por doquier para combatir la recesión antes de que Keynes publicara la “Teoría General del Empleo el Interés y la Moneda” en 1936. Ante la escasez de divisas fomentó la industria para sustituir importaciones. En medio de tantos aciertos, cometió el grave error de permitir el fraude en las elecciones presidenciales de 1938, lo cual quitó legitimidad de origen al gobierno electo que lo sucedió de Roberto M. Ortiz y Ramón S. Castillo.

### **Argentina: las cuatro sobrevaluaciones cambiarias que hubo en 1949-2015**

La falta de legitimidad de origen del gobierno del Vicepresidente Castillo posibilitó a su vez, el lamentable golpe de Estado pro-nazi del 4 de junio de 1943. En febrero de 1943, el ejército alemán perdió la decisiva batalla de Stalingrado contra los soviéticos, con lo cual la guerra se tornaba claramente

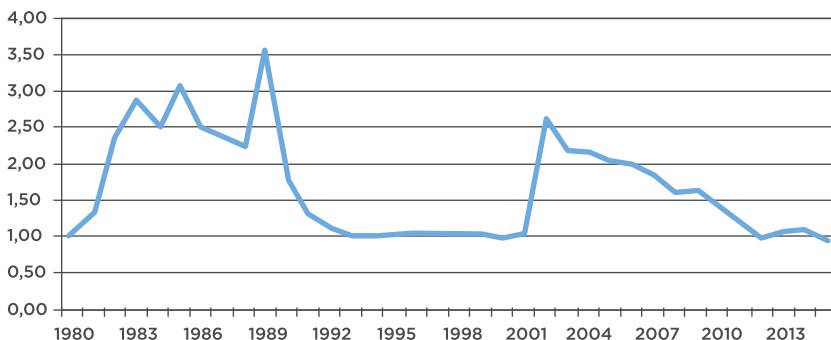
en contra de Alemania: tan inoportuno y carente de sentido fue el golpismo de 1943. El coronel Perón advirtió claramente que el nuevo proletariado industrial argentino surgido después de 1930 carecía de representación política y se puso al frente del movimiento obrero con la recientemente creada Secretaría de Trabajo y Previsión. En diciembre de 1945, un mes y medio antes de las elecciones del 23 de febrero de 1946 creó por decreto ley el aguinaldo con lo cual le duplicó por un mes el ingreso a una gran parte del electorado, y, por supuesto ganó las elecciones. Como presidente continuó su política de dar aumentos de salarios que no estaban respaldados por aumentos en la productividad con lo cual ganó un apoyo político considerable *pero provocó una inflación de precios internos que determinó la caída del tipo de cambio real y la caída de las exportaciones*. El Banco Central que estaba pletórico de oro y divisas en 1945, en 1949 ya estaba fundido. Y el país enfrentó en ese año una gran crisis económica por falta de divisas para importar materias primas como el acero y el petróleo que consumía la industria. Desde 1949 hasta 1955 el crecimiento en el PBI per cápita fue del cero por ciento. El caso paradigmático fue precisamente la producción de acero y petróleo en el país, la cual se tornaba imposible, a pesar de los planes declamatorios oficiales, pues el gobierno otorgaba tipos de cambio preferenciales para importar acero y petróleo baratos con lo cual frustraba la eventual producción nacional que proclamaba querer favorecer. En 1955 cayó el gobierno de Perón y las nuevas autoridades llamaron al prestigioso economista Dr. Raúl Prebisch, que había sido el primer gerente general del Banco Central creado en 1935, para que dictaminara sobre la situación económica que dejaba el gobierno anterior. Prebisch afirmó:

*Hay que dar incentivos para que la actividad privada produzca más y mejor. La inflación ha contribuido poderosamente a destruir esos incentivos. El funesto propósito de reprimir sus consecuencias mediante el tipo de cambio artificialmente bajo ha privado de estímulo a la producción agropecuaria llevándola a una grave postración. Para elevar los precios rurales, ha sido inevitable reconocer la devaluación esperada en la moneda ... asimismo, el estímulo del cambio libre dará impulso a las actividades industriales y mineras. Con mayores exportaciones, tendremos más divisas para adquirir materias primas, aliviando progresivamente la escasez que ahora oprime a la industria...*



Las enseñanzas de Prebisch fueron escuchadas durante los 22 años siguientes hasta que en 1978 el Ministro de Economía del General Videla, el Dr. José Alfredo Martínez de Hoz, decidió volver a las andadas. El Ministro era hombre de una gran cultura general, que hablaba un inglés impecable y tenía relaciones al más alto nivel internacional. Pero, sin embargo, contra todas las apuestas, decidió volver a Perón y sobrevaluar la moneda como método de lucha contra la inflación. Los extremos se tocan. Martínez de Hoz fracasó como fracasó Perón en controlar la inflación. La sobrevaluación cambiaria de Martínez de Hoz se puede observar a la izquierda del gráfico siguiente en la marca del año 1980. Así como la primera sobrevaluación cambiaria de Perón de 1947-49 patinó las enormes reservas monetarias que tenía el Banco Central en 1945, la segunda sobrevaluación cambiaria provocó un endeudamiento considerable, dado que la deuda externa era de 9000 millones de dólares en 1976 y pasó a 45000 millones en 1983, es decir que se multiplicó por cinco. Y el crecimiento del PBI per cápita argentino entre 1976 y 1983 fue del cero por ciento, igual al de Perón en 1949-1954.

GRÁFICO 1: TIPO DE CAMBIO REAL DESDE 1980 HASTA 2015, CON BASE 1994 IGUAL A 1



*El gráfico permite apreciar las últimas tres grandes caídas del valor del dolar en la Argentina: la primera de 1948-54 está omitida en este gráfico, pero la segunda de 1978-81 está presente dado que este grafico arranca en 1980, la tercera de 1990 -2001 se ve claramente en el gráfico y tambien la cuarta, de 2012 a 2015.*

No terminó allí la historia de las sobrevaluaciones cambiarias argentinas. En 1991-2001 el Dr. Domingo Cavallo, Ministro de Economía de los Presidentes Menem y De la Rúa intentó la tercera sobrevaluación, que también puede observarse en el gráfico, Tuvo alguna mayor suerte momentánea, pues logró dominar el potro inflacionario. Pero el éxito en la lucha contra la inflación se logró porque consiguió equilibrar el presupuesto. No lo hizo por reducción del gasto público y mayores impuestos, sino con mayor endeudamiento externo. Es decir no emitió moneda para enjugar el déficit presupuestario, pero emitió bonos en dólares y otras monedas extranjeras que colocó en los mercados internacionales. Y además vendió las empresas del Estado a precio vil. Fue así que la deuda pública externa neta de privatizaciones pasó de 32 mil millones de dólares en 1991 a 160 mil millones en 2001: al igual que Martínez de Hoz la multiplicó por cinco. Y al igual que en el proceso militar, el crecimiento del PBI per capita entre 1991 y 2001 fue del cero por ciento. Con una ventaja sin embargo a favor del proceso militar: aquel, al terminar, dejó una desocupación del 6% en tanto que la desocupación y subocupación del 2001 llegó al 40%. La cuarta sobrevaluación cambiaria ocurrió en el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner a partir de 2012 bajo la conducción principal del joven ministro Axel Kiciloff. El crecimiento económico en el PBI per capita bajo la cuarta sobrevaluación cambiaria desde 2012 a 2015 fue también del cero por ciento. El país consumió las reservas del Banco Central acumuladas en 2003-2010. La pobreza llegó al 25% en el 2015, según la Universidad Católica y el desempleo se está tapando con planes sociales. Pero la economía llegó a las elecciones de 2015 a marchas forzadas, con grandes distorsiones de precios, cepo cambiario, enorme déficit fiscal del 6% del PBI, atrasos considerables en las tarifas de servicios públicos en un esquema irracional que auguraba problemas, y que a la mayor parte de los economistas nos hace acordar aquella famosa frase del Rey Luis XV de Francia en el siglo XVIII, “apres moi, le deluge”.

### **El fracaso del tipo de cambio real alto de 1983-89 y sus causas**

La observación del gráfico anterior sugiere que durante el período 1983-1989 el tipo de cambio real fue elevado, y por lo tanto la Argentina debió experimentar un crecimiento económico virtuoso liderado por las exportaciones al estilo coreano del sur. Sin embargo, fue el peor período de la historia económica argentina en 200 años. El PBI per capita descendió en un 20% entre 1983 y 1989. Una performance

claramente inferior que la de Peron, la de Martínez de Hoz, la de Cavallo y la de Kiciloff que, al menos, registraron el cero por ciento de crecimiento en el PBI per cápita. Por otra parte la inflación en el año 1989 fue la mas alta de la historia argentina. Tras haber superado<sup>54</sup> casi todos los años desde 1983 hasta 1988 el 100%, la inflación desembocó en una hiperinflación de 4982% en 1989. Abrumado por el rechazo que su presencia generaba en la economía, el Presidente Alfonsín tuvo que adelantar en seis meses la entrega del gobierno a Menem. ¿Qué le pasó al padre de la democracia argentina? En realidad, el tipo de cambio elevado de 1983-89 no lo fue por diseño de la política económica argentina, sino porque en 1981, en Estados Unidos, el Presidente Ronald Reagan subió las tasas de interés en dólares a casi el 15%, lo cual generó una apreciación fuerte del dólar y una correlativa depreciación de todas las demás monedas, entre otras , nuestro peso. O sea que la devaluación argentina contra la libra esterlina , el marco alemán ,el yen japonés , etc, etc, no fue tan pronunciada. Pero además cuando la moneda de un país está depreciada, ese país debe tener superávit fiscal<sup>55</sup> para poder comprar el excedente de exportaciones sobre importaciones que provoca el tipo de cambio elevado. Y esa compra debe hacerse con los recursos del superavit fiscal. En lugar de registrar superavit fiscal, la economía del período 1983-89 registró déficit fiscales del 8% del PBI, todo financiado con emisión monetaria. Tipo de cambio alto, escasez de divisas, crisis de deuda externa y déficit fiscal financiado con emisión formaron un coctel perfecto para la hiperinflación y el desastre. Mas adelante en este artículo demostramos que la alta inflación y la hiperinflación juegan fuertemente en contra del crecimiento económico. Es lo peor que le puede pasar a un país. En cambio, otros países como Corea del Sur, Japón, Alemania supieron aprovechar al máximo la sobrevaluación del dólar.

### **¿La causa de la inflación es la devaluación?**

En nuestro país ha tomado cuerpo la idea de que la causa de la inflación es la devaluación. Es un concepto falso que sin embargo resultó abonado por devalua-

<sup>54</sup> Incluso el exitoso Plan Austral que redujo la inflación a cero por unos meses en 1985,y que fuera lanzado por el Ministro Juan Vital Sourrouille en junio de ese año, es copia casi textual de una propuesta a dos páginas enteras que se publicara en el diario *Ámbito Financiero* el día 27 de junio de 1984.

<sup>55</sup> Este importante punto está explicado con lujo de detalles en Conesa, *Macroeconomía*, Sexta Edición, Capitulo 21, Pags 297 y siguientes

ciones efectuada por ministros de economía incompetentes, como la devaluación argentina de 1975 bajo la conducción de Celestino Rodrigo, o la de 2014 bajo la conducción de Axel Kiciloff, en las que efectivamente se produjo el traslado a precios. El traslado de la devaluación a precios también es abonado por numerosos colegas economistas “teóricos” pertenecientes a la escuela liberal extremista de “supply side economics”. A esta escuela perteneció el Presidente Reagan de los Estados Unidos, pero en 1985 se convenció de su falsía, y, en el llamado “Plaza Accord”, devaluó el dólar norteamericano en un 35% con una inflación en el índice del costo de la vida norteamericano en el año subsiguiente a la devaluación del 1%, solamente. A continuación presentamos un cuadro con las devaluaciones que experimentaron 13 países en el pasado reciente y la respectiva tasa de inflación en el índice del costo de la vida en el año subsiguiente a la devaluación. El punto fue analizado acabadamente en la ciencia económica por un economista inglés, Sidney Alexander en 1950, quien publicara un celebrado artículo <sup>56</sup> en la revista técnica del Fondo Monetario Internacional. Según Alexander para que una devaluación no se traslade a precios debe hacerse en momentos de recesión económica, y además el gobierno debe reducir el gasto público y también aumentar los impuestos. El razonamiento del economista se fundaba en la mecánica de las cuentas nacionales<sup>57</sup>. En todos los ejemplos del cuadro que sigue la devaluación no se trasladó a los precios porque los países disminuyeron el gasto público y aumentaron los impuestos. En otras palabras, las devaluaciones técnicamente bien hechas no se trasladan a precios. Al respecto conviene recordar las devaluaciones argentinas de fines de 1958 y marzo de 1962. En estos casos las devaluaciones generaron rece-

<sup>56</sup> Alexander, Sidney, The effects of devaluation on the trade balance, IMF Staff Papers, 1952, Pag. 263

<sup>57</sup>  $Y=C+I+G+X-M$ . Lo cual significa que el PBI, “Y” es igual a la suma del consumo “C”, más la inversión “I”, más el gasto público “G”, más las exportaciones “X”, menos las importaciones “M”. Para que una devaluación sea exitosa tienen que aumentar las exportaciones “X” y disminuir las importaciones “M” porque el objetivo de la devaluación es corregir un déficit en las cuentas externas (X-M). Pero  $X-M=Y-C-I-G$ . Para conseguir que (X-M) arroje un valor positivo hay que aumentar “Y” y disminuir “G” en otras palabras debe aumentar el PBI por el efecto multiplicador de las exportaciones, pero también resulta imprescindible disminuir el gasto público “G” para asegurar que las cuentas externas mejoren. Puede ser necesario también aumentar los impuestos para disminuir el consumo “C”. Si no aumenta la producción Y ni disminuye el gasto público G, la devaluación fracasa y suben los precios internos con lo cual se borra la devaluación en términos reales. Para facilitar el aumento fácil de la producción Y, es conveniente que las devaluaciones se efectúen en un momento donde la economía se encuentre en una previa recesión

siones. Pero ello ocurrió porque en ambos casos la política monetaria subsiguiente a la devaluación fue extremadamente restrictiva lo cual hizo subir innecesariamente las tasas de interés que se sumaron así a los costos de producción. Incluso el conocido economista Carlos Diaz Alejandro<sup>58</sup> en 1965 llegó a afirmar que en la Argentina las devaluaciones eran todas necesariamente recesivas, lo cual resultó completamente desmentido con la devaluación de marzo de 1967 en la cual se aumentaron los impuestos, se redujo el gasto público, se bajaron olímpicamente las tasas de interés, no hubo traslado a precios y además la economía se expandió considerablemente. Toda la doctrina económica sostiene que las devaluaciones son expansivas y no recesivas, pero cuando estan efectuadas torpemente se trasladan a precios y en realidad no ocurre tal devaluación en términos reales.

#### DEVALUACIÓN: INFLACIÓN EN ELOS 12 MESES SUBSIGUIENTES

PAISES	AÑO	DEVALUACION	
		%	INFLACION%
BRASIL	1999	57	5
INDONESIA	1997	235	39
MALASIA	1997	38	5
FILIPINAS	1997	52	7
SINGAPUR	1997	10	1
COREA	1997	50	9
TAIWAN	1997	19	3
TAILANDIA	1997	48	10
INGLATERRA	1992	7	2
ITALIA	1992	16	4
ESPAÑA	1992	25	4
USA	1985	35	1
ARGENTINA	1991-1999	0	62
ARGENTINA	2002	300	41

---

Fuente: IMF, International Financial Statistics

<sup>58</sup> Diaz Alejandro, Carlos, Exchange Rate Devaluation in a Semi-industrialized Country. The Case of Argentina 1959-1962. The MIT Press, 1965

## **El error económico fatal: tratar de frenar la inflación con atraso cambiario**

Así como el cuadro anterior prueba que la relación entre la devaluación y la inflación es escasa, y que, en promedio una devaluación del 100% genera una inflación de, a lo sumo, 20%, todo intento de accionar al revés, es decir, de frenar la inflación apreciando el tipo de cambio, también está condenado al fracaso. En 1945-54 Perón trató de frenar la inflación congelando el tipo de cambio, pero la inflación siguió su curso inexorable alentada por aumentos de salarios no acompañados de correlativos aumentos en la productividad, y por déficit fiscal. En 1978-81, el Ministro Dr. Martínez de Hoz trató de frenar la inflación con la famosa “tablita cambiaria” de devaluaciones mensuales decrecientes y preanunciadas, creyendo que la tasa de inflación se iba a adaptar a la tasa decreciente de devaluación, pero fracasó rotundamente porque la inflación siguió su curso inexorable, y la sobrevaluación cambiaria sobreviniente destruyó la economía argentina generando una enorme deuda externa, como explicamos antes. En Chile, entre febrero de 1978 y 1982, bajo el gobierno del General Pinochet, también se trató de luchar contra la inflación sobrevaluando la moneda y el experimento terminó en 1982 con una caída del PBI chileno del 14, 3% y también con una gran deuda externa. En la actualidad de 2015, siguiendo los pasos de Martínez de Hoz y Pinochet, se trata de frenar la inflación retrasando el tipo de cambio. Pero sin el auxilio del endeudamiento externo. En consecuencia, tendremos inflación algo menor que la de 2014 pero a costa de una recesión económica y la ruina de las economías regionales.

## **Salarios reales y salarios en dólares**

La confusión sobre los efectos de la inflación reside en que el público y muchos economistas confunden los salarios reales con los salarios en dólares. Los salarios reales son los salarios nominales deflactados por el índice del costo de la vida. Como el índice del costo de la vida depende muy poco de la tasa de devaluación, tampoco el salario real depende de la devaluación. Por el contrario, como el salario en dólares es el salario nominal en pesos dividido por el tipo de cambio, una devaluación lo reduce en la misma proporción. El cuadro siguiente con cifras de la CEPAL, sobre el salario en dólares, el salario real en pesos y el tipo de cambio real ilustra el problema con la necesaria precisión. Del mismo se desprende que el salario en dólares está negativamente relacionado con el tipo de cambio real.

Cuanto más alto es el tipo de cambio real más bajo es el salario en dólares. Pero el verdadero salario, el que interesa a los trabajadores, es el llamado salario real, esto es el dividido por el índice del costo de la vida. El índice del costo de vida está construido sobre la base de los bienes y servicios que consume un trabajador industrial típico con esposa y dos hijos. Ese trabajador no viaja a Europa a admirar la Gioconda de Leonardo en el museo del Louvre de París todo los años. Puede comprobarse en el cuadro y en los gráficos que siguen que el salario real en pesos no guarda relación ni con el salario en dólares, ni con el tipo de cambio real. Pero es evidente que cuando el salario en dólares es muy alto como en los noventas, se genera fuerte desempleo y cuando el salario en dólares es bajo como en 2005-2009 el desempleo disminuye. En ejercicios subsiguientes probamos mediante el uso de econometría básica que no hay relación alguna entre el tipo de cambio real y salario real verdadero, y, por el contrario, la relación inversa existe y es muy marcada entre el salario en dólares y el tipo de cambio real.

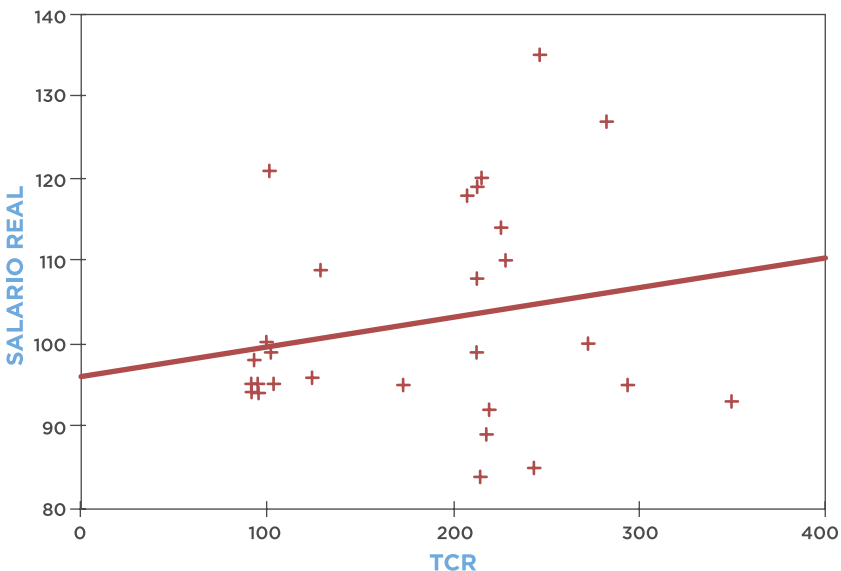
## SALARIO EN DÓLARES, SALARIO REAL Y TIPO DE CAMBIO REAL CON BASE 100 EN EL AÑO 2000 SEGÚN CEPAL

año	desempleo	salario US\$	salario real	tor
1980	5	120	121	101
1981	9	84	109	129
1982	11	32	95	293
1983	10	40	109	272
1984	9	55	135	246
1985	9	45	127	282
1986	14	51	114	226
1987	15	48	110	228
1988	16	41	89	218
1989	16	27	93	349
1990	14	55	95	172
1991	15	77	96	124
1992	19	92	95	104
1993	20	98	94	96
1994	26	102	95	93
1995	26	101	94	93
1996	23	99	95	96
1997	21	100	95	95
1998	23	103	95	92
1999	24	104	98	94
2000	28	100	100	100
2001	33	97	99	102
2002	27	35	85	243
2003	23	39	84	214
2004	19	42	92	219
2005	19	46	99	213
2006	17	51	108	212
2007	16	57	118	207
2008	13	56	119	212
2009	16	56	120	215

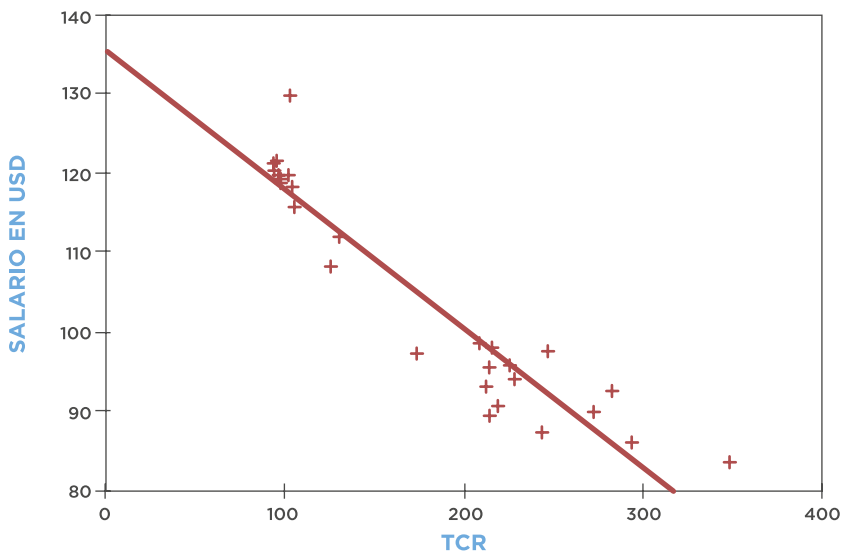
*La relación inversa existe entre el salario en dólares y el tipo de cambio real, pero es irrelevante para los trabajadores excepto porque el salario alto en dólares causa desempleo. Por el contrario, el verdadero salario*



Para que no queden dudas sobre la irrelevancia del tipo de cambio real en la determinación del verdadero salario real de la clase trabajadora, hemos efectuado la prueba formal de una regresión entre ambas variables. El tipo de cambio real es la variable independiente y el salario real es la variable dependiente. La correlación es cero ( $R^2$  ajustado=0,011) y el coeficiente de regresión es apenas positivo e igual a 0,036, pero no es significativo desde el punto de vista estadístico. A mayor abundamiento presentamos el gráfico correspondiente con la línea de regresión que sube hacia a la derecha y es positiva pero, reitero, no significativa.



*En el primer gráfico observamos el Tipo de Cambio Real en el eje horizontal contra el Salario Real en pesos en el eje vertical. En el segundo gráfico el Tipo de Cambio Real en el eje horizontal contra el Salario en Dólares en el eje vertical. Mostramos las líneas de regresión con correlación de casi cero en el primer caso y casi uno (0,88) en el segundo caso*



La relación entre el salario real en pesos y el tcr es prácticamente inexistente en el primer gráfico, en tanto que el salario en dolares y el tipo de cambio real en el segundo gráfico es fuertemente negativa y el coeficiente de correlacion ajustado es altísimo: sobre un máximo de 1 llega a 0,88 (  $R^2$  ajustado=0,88). El salario en dolares es irrelevante para los trabajadores, excepto porque el salario alto en dolares causa desempleo.

## La teoría de Thomas Piketty sobre la distribución del ingreso

Una vez despejada la confusión existente entre el salario real y el tipo de cambio, confusión que fue siempre utilizada erróneamente en nuestro país para argumentar contra políticas de desarrollo fundadas en la exportación y en un tipo de cambio real alto, debemos pasar a considerar brevemente el modelo del economista francés Thomas Piketty<sup>59</sup>, quien demuestra acabadamente cómo las bajas tasas de crecimiento económico conspiran contra una distribución progresiva del ingreso a favor de los trabajadores. Piketty considera la llamada relacion capital/producto que denomina con la letra griega “ $\beta$ ”. Esta relación, en todos los países, está

<sup>59</sup> Ver el resumen del extenso libro de Thomas Piketty en Conesa, *Macroeconomía*, Op. Cit. Sexta edición, Pag. 829

determinada asintóticamente por la tasa de ahorro “S” neta de amortizaciones, dividida por la tasa de crecimiento del PBI, que Piketty denomina “G”. Si por muchos años seguidos S es mayor que G, la relación capital producto  $\beta$  tenderá a aumentar. Además resulta obvio que la participación de los capitalistas en la distribución del ingreso, que Piketty denomina con la letra griega alfa  $\alpha$ , es igual a la tasa de retorno del capital R multiplicada por  $\beta$ . La tasa de retorno del capital, R, por su parte, no puede descender mas abajo del 4% según Piketty porque el capital tiene múltiples usos y en definitiva se puede fugar del país, si su retribución baja mucho. Luego, si suponemos que  $\beta$  es de 5 por ejemplo, y R es 5%, los capitalistas puros tendrán el 25% del PBI ( $5 \times 5\%$ ). Pero si  $\beta$  sube a 10 porque el país no crece y G es permanentemente menor que S, los capitalistas acapararán el 50% del PBI ( $10 \times 5\%$ ), por la mera propiedad del capital y sin trabajar. Esto choca contra los ideales democráticos e igualitarios de las sociedades modernas y crea un caldo de cultivo para la revolución. Hay dos soluciones para este problema: la primera es crecer, y la segunda distribuir mejor el ingreso por la vía impositiva. Los pises ricos están forzados a crecer a muy bajas tasas, de manera que la única salida que tienen de atacar este problema son los impuestos progresivos, según sostiene Piketty. Pero los países mas pobres como la Argentina tienen a disposición la variable G, es decir que merced a un tipo de cambio competitivo pueden crecer al 7% por veinte años de manera tal que G supere a S y la relación capital producto se mantenga baja y así la participación de los capitalistas en el PBI pueda acotarse a un 30%, por ejemplo, y la de los trabajadores expandirse al 70%. En el caso de la Argentina, según la teoría de Piketty, la solución para distribuir mejor el ingreso a favor de los trabajadores tiene que estar en el mayor crecimiento, y, en menor medida, en la reforma fiscal.

### **El tipo de cambio real bajo estimula la fuga de capitales**

Existe una razón adicional en contra de las políticas de tipo de cambio real bajo: cuando el dólar está barato, el público, que no es tonto, compra dólares, los atesora en cajas fuertes o los deposita en bancos situados en Estados Unidos a la espera de la próxima devaluación. De esta manera estos fondos se sustraen al torrente circulatorio argentino, y no sirven para financiar la inversión productiva en nuestro país. En nuestro libro “Fuga de Capitales”<sup>60</sup> hemos demostrado que la fuga de

<sup>60</sup> Ver al respecto mi libro ya agotado “Fuga de capitales” en mi página web [www.eduardoconesa.com.ar](http://www.eduardoconesa.com.ar)

capitales se verifica cuando se dan dos condiciones que se refuerzan mutuamente: tipo de cambio real bajo y escaso crecimiento. Por otra parte, la crisis del “corralito” de 2001 puso de manifiesto los enormes riesgos que corren los que depositan dólares en bancos situados en nuestro país, ya que el Banco Central de la República Argentina no puede actuar como prestamista de última instancia en casos de crisis bancaria, pues no puede emitir dólares.

### **El modelo: remisión al libro de “Macroeconomía y Política Macroeconómica”**

Nuestra tarea ahora es presentar un modelo de crecimiento que incorpore el tipo de cambio real, y lo haga jugar con otras variables que también son determinantes del crecimiento económico como el capital físico y el capital humano. Insistía el ilustre maestro de macroeconomía y econometría en la Universidad de Pennsylvania, el Premio Nóbel Lawrence Klein que para testear una hipótesis en economía y en cualquier otra ciencia es necesario tener en mente un modelo. Con ese propósito he diseñado un simple modelo algebraico que si bien toma prestado de las ideas de grandes economistas, su amalgama en uno solo que pertenece al autor de este resumen y también su testeo econométrico. Lo comenzamos a elaborar en el libro “Desempleo, Precios Relativos y Crecimiento Económico”<sup>61</sup> de 1996 y lo publicamos nuevamente en la revista “Ciclos”<sup>62</sup> de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires en 1998 y nuevamente en todas las ediciones del libro “Macroeconomía y Política Macroeconómica” que comenzó a publicarse en el 2003 y a va por la sexta edición en este año de 2015<sup>63</sup>.

### **Adam Smith fundamental: la división del trabajo y la extensión del mercado**

La idea central del modelo se funda en Adam Smith quien afirmaba que la productividad depende de la división del trabajo y la división del trabajo depende a su vez de la extensión del mercado<sup>64</sup>. El tipo de cambio alto permite exportar

<sup>61</sup> Conesa, Eduardo, *Desempleo, Precios Relativos y Crecimiento Económico*, Ediciones Depalma, 1996 Capítulo 29, Pág. 457

<sup>62</sup> Conesa, Eduardo, Tipo de Cambio y Salarios Reales en el Desarrollo. El Caso Argentino Frente a la Experiencia Mundial, Revista Ciclos de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Buenos Aires, 1998

<sup>63</sup> Conesa, Macroeconomía, Op. Cit. Capítulos 14 a 18, Págs. 213 y siguientes

<sup>64</sup> Smith, Adam, *La Riqueza de las Naciones*, 1776, Edición FCE, Méjico, 1958, Págs. 8, 9 y 12

y por lo tanto acceder al mercado mas grande de todos, que es el mundial. En el siglo veinte todos los procesos de integración estuvieron motivados, en sus aspectos económicos, en la idea de Adam Smith: la ampliación de los mercados genera eficiencia económica e incrementos en la productividad de las economías que se integran. Se trata de una de las ideas mas básicas e importantes de la ciencia económica de todos los tiempos. El gran escocés daba el famoso ejemplo de una fábrica de alfileres que con diez o quince operarios y un correcta especializacion fundada en la división del trabajo lograba producir 48000 alfileres por día, en tanto que un solo operario hubiera necesitado un día para producir un solo alfiler. Agregaba Adam Smith que la division del trabajo obligaba a los trabajadores a realizar tareas muy simples y monótonas y ello estimulaba a su ingenio para hacerlas mediante máquinas inventadas por ellos mismos, con lo cual la misma división del trabajo estimulaba el progreso tecnológico y la acumulación de capital en máquinas. Para Smith el crecimiento dependía en definitiva de la acumulación de capital físico, es decir de mas y mas máquinas. Pero el mercado era esencial. Estaba impresionado por el extraordinario desarrollo de la industria manufacturera exportadora británica en la segunda parte del siglo XVIII.

### **Las ideas de Robert Solow sobre el capital físico y humano**

Por su parte Robert Solow, un economista Premio Nóbel estadounidense, observó a mediados del siglo XX que el capital físico está sujeto a la ley de la productividad marginal decreciente y por lo tanto no podía ser tan determinante del crecimiento a largo plazo<sup>65</sup>. El portentoso crecimiento de la economía norteamericana desde 1900 a 1950 debía tener alguna otra causa según Solow, no bastaba solamente con la acumulación de capital físico. El capital físico solo habría contribuido al 12,5% del crecimiento del PBI per capita de los Estados Unidos en ese medio siglo. El 87,5% restante lo atribuyó a un concepto brumoso, al “adelanto tecnológico”. Su discípulo Gregory Mankiw<sup>66</sup> realizó, sobre la base del modelo de Solow, un testeo econométrico empírico con datos de casi todos los países del globo en 1992 pero agregando además el capital humano, o

<sup>65</sup> Robert M. Solow, “*Technical Change and the Aggregate Production Function*”, Review of Economics and Statistics, vol. XXXIV, 1957

<sup>66</sup> Gregory Mankiw, David Romer y David Weil, “*A Contribution to the Empirics of Economic Growth*”, QJE, mayo de 1992.

sea la educación como el gran elemento que capturaba el “adelanto tecnológico” de Solow. En nuestro modelo tomamos como punto de partida y base el planteo de Solow y Mankiw.

### **William Arthur Lewis y el desarrollo con oferta ilimitada de trabajo**

Este notable economista jamaicano, trabajando para el Ministerio de Colonias inglés observó en 1954 que en todos los países pobres había un dualismo muy marcado en el mercado de trabajo<sup>67</sup>. Por una parte en el sector moderno de la economía que era el de la industria manufacturera, la agricultura comercial y el de ciertos servicios públicos como la producción de electricidad, petróleo y gas, se pagaban salarios altos a una minoría de trabajadores. Estos salarios cuadruplicaban el salario que se pagaba en los demás servicios y en la agricultura de subsistencia. La gran mayoría de trabajadores estaba en estos dos sectores. Los servicios eran kioscos o vendedores ambulantes, o de la rueda. La agricultura de subsistencia era en realidad una actividad que producía bienes para consumo local. Es decir no transables internacionalmente. Era el caso de millones y millones de pequeños agricultores que vivían de algunos cerdos y gallinas y el cultivo de una muy pequeña porción de tierra para subsistir miserablemente. Esa gran mayoría de trabajadores de los servicios y de la agricultura de subsistencia proporcionaba una oferta de mano de obra barata que lograba mantener bajos también los salarios del sector moderno, aunque éstos fueran tres o cuatro veces superiores a los de los sectores tradicionales o atrasados. La oferta ilimitada de trabajadores permitía tener en jaque a los salarios del sector moderno y por consiguiente permitía, como contrapartida, a los empresarios fabulosas ganancias en sus actividades, que entonces se reinvertían y permitían mantener girando la rueda del desarrollo. Y el desarrollo continuaba hasta que se agotaba el reservorio de mano de obra barata. La idea de Arthur Lewis causó sensación en su momento porque parecía explicar muy bien el crecimiento de la India, China, muchos países de Asia y África y aun de América Latina como Brasil, y, por supuesto las colonias inglesas.

<sup>67</sup> Lewis, William Arthur, *“Economic Development with Unlimited Supplies of Labor”*, The Manchester School, mayo de 1954. Reproducido en Agarwala y Singh, *The economics of under development*, Oxford University Press, 1963, Pág. 402.

## El descubrimiento de Bela Balassa y el álgebra de Samuelson y Baumol

Pero fue el economista húngaro Bela Balassa quien en 1964 publicó un artículo<sup>68</sup> sobre la doctrina cambiaria de la paridad de los poderes adquisitivos observando que, en los países estudiados por él en ese artículo, los sectores productores de bienes transables internacionalmente tenían, en todos los casos, un mayor crecimiento en la productividad que los sectores productores de bienes no transables, principalmente servicios. Los sectores transables eran los de la industria manufacturera, la minería y la agricultura. Inmediatamente dos economistas con formación matemática, Paul Samuelson y William Baumol<sup>69</sup> plantearon interesantes consecuencias algebraicas del descubrimiento balassiano demostrando que en tal caso la tasa de crecimiento a largo plazo de los países debería tender a disminuir en la medida en que la elasticidad de la demanda para bienes transables, que son, reiteramos, los de la agricultura, la industria manufacturera y la minería y la de los no transables internacionalmente, que son preponderantemente servicios fuera, en ambos casos, similar, y digamos igual a 1, por ejemplo. Incluso William Baumol fue autor de la teoría de la convergencia<sup>70</sup> en el PBI per capita de los países cuando llegan la edad madura. Presentó también una forma de medir econométricamente el grado de esa convergencia. Ello se obtiene agregando el PBI per capita PPP en el año inicial del estudio, como variable independiente, en las ecuaciones de regresión

## Irving Kravis, Robert Summers, el PBI PPP y los tipos de cambio reales

El Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo -Banco Mundial- creado conjuntamente con el FMI, en 1944, después de 1950 tuvo como objetivo concentrar su ayuda a los países más pobres. Para determinar cuáles eran esos países necesitaba de un indicador y utilizó en un comienzo y hasta 1975, el PBI per capita traducido a dólares al tipo de cambio de mercado. El indicador arrojaba enormes diferencias en el PBI per cápita entre los países ricos y pobres y además carecía de estabilidad, dada las constantes y fuertes alteraciones de los tipos de cambio de

<sup>68</sup> Bela Balassa, *"The Purchasing Power Parity Doctrine. A Reappraisal"*, JPE, vol. 72, 1964, reproducido en Cooper, Richard (ed.) *International finance*, Penguin, 1969, pág. 205.

<sup>69</sup> Baumol, William, *Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of the Urban Crisis*, en *Selected Writings of William Baumol*, New York University Press, 1976, Pag. 45

mercado de los distintos países. Pero la dificultad mas grave era que ese indicador estaba fuertemente distorsionado por la circunstancia de que en los países pobres los servicios eran extraordinariamente mas baratos que en los países ricos. Si corregimos por el bajo precio de los servicios, los países pobres no eran en realidad tan pobres. Este problema fue resuelto haciendo estudios de los estructuras de precios relativos en los distintos países en comparación con los Estados Unidos. Así surgió un tipo de cambio contable que, en el caso de cada país, permitió medir su PBI per capita en dólares de una manera que daba una cifra comparativa bastante exacta con respecto al nivel de vida de los Estados Unidos y entre todos los países entre sí. Es el denominado PBI per capita-PPP. El tipo de cambio contable no era necesariamente el tipo equilibrio para la balanza de pagos, pero permitía determinarlo. Los dos economistas pioneros en esta investigación para el Banco Mundial fueron Irving Kravis<sup>71</sup> y Robert Summers, profesores del autor de estas páginas en la Universidad de Pennsylvania. Esta metodología del PBI-PPP nos permitió a su vez desarrollar una metodología para calcular el tipo de cambio real de equilibrio entre los distintos países teniendo en cuenta que existe una interdependencia entre los tipos de cambio. Cuando un país devalúa en terminos reales y los demas revalúan y cuando un país revalúa su moneda, los demás la devalúan. La suma algebraica de las distancias positivas y negativas con respecto a los tipos de cambio de equilibrio, debe ser cero. Al igual que los desvíos en el metodo estadístico de los mínimos cuadrados en las ecuaciones de regresión. Por eso precisamente es que hay que elevarlos al cuadrado y luego encontrar el mínimo. El tema está explicado en detalle en el libro *Macroeconomía y Política Macroeconómica* antes citado<sup>72</sup>. Lo cierto es que de esta manera pudimos obtener las sobrevaluaciones y subvaluaciones cambiarias de todos los países del orbe sobre bases consistentes para luego hacer los estudios de la incidencia del tipo de cambio real en el crecimiento de los distintos países sobre bases “cross section” o de corte transversal. Y tambien obtener medidas de la distancia relativa de los salarios reales entre los sectores transables y no transables de todos los países en corte transversal. Esa distancia también es crucial en el estudio del crecimiento económico, según enseñara el Premio Nobel Arthur Lewis.

<sup>70</sup> Baumol, William, y otros, *Productivity and American Leadership*, The MIT Press, 1991

<sup>71</sup> Kravis Irving, Kenessey Zoltan, and Summers Robert, *A System of International Comparisons of Gross Product and Purchasing Power*, John Hopkins University Press, 1975

<sup>72</sup> Conesa, *Macroeconomía*, Op. Cit. Sexta Edición, 2015, Capítulo 15, Pag. 232



## El modelo a testear: saltar por los lectores no economistas

Todas las consideraciones anteriores nos permiten partir del modelo Solow- Mankiw que comienza con una ecuación de regresión “cross section” donde el PBI per capita PPP de los distintos países del globo ajusta muy bien a una ecuación logarítmica de tres variables independientes, la tasa de ahorro “S” de cada país, el índice de capital humano “H” y la tasa de crecimiento de la población “G”:  $\ln P\text{-BIPCPPP} = F(\ln S, \ln H, \ln G)$

Dado el excelente ajuste que obtiene Mankiw con esta ecuación, la conclusión de su artículo fue que el crecimiento depende positivamente de la tasa de ahorro y de la formación de capital humano, y en forma negativa del crecimiento de la población. Nuestra idea fue considerar también cuatro factores institucionales adicionales que entran en la función de producción, a saber el tipo de cambio real, la distancia entre el salario que paga el sector tradicional y el sector moderno de la economía (William Arthur Lewis), la tasa de inflación estructural (Julio H. G. Olivera) y el PBI per capita PPP en un año inicial, para poder chequear también la hipótesis de la convergencia (William Baumol), es decir constatar si efectivamente el PBI per capita de los países crece menos cuanto más rico es un país.

Hemos corrido las regresiones con datos de 74 países para los cuales existían estadísticas en el decenio de los noventa. Nuestro trabajo fue realizado a mediados de ese decenio cuando trataba de demostrar científicamente y en soledad que con el tipo de cambio real bajo y fijo de la convertibilidad de 1991, la economía argentina no iba a poder crecer a largo plazo. Para probar la robustez de nuestros resultados utilizamos distintos periodos, a saber 1980-1992, 1987- 1995 y 1965-1990. Los resultados fueron similares. La variable dependiente fue la distancia porcentual de cada país en su PBI per capita con el de los Estados Unidos. Todo en logaritmos naturales. En todos los casos se demostró que el tipo de cambio real elevado contribuye poderosamente al crecimiento. También el acortamiento de la dualidad salarial. Y por supuesto el ahorro y la formación de capital humano. También quedó probada la hipótesis de la convergencia de Baumol. La inflación estructural a la Olivera, en tanto sea menor del 5 o 6% no afecta el desarrollo, antes bien pareciera que una inflación menor está implícita en el crecimiento. En cambio, a diferencia de Mankiw, no se puede afirmar que una tasa de crecimiento

alta de la población vaya en detrimento del desarrollo. En definitiva, los resultados concretos para el período 1965-1990 son los siguientes: El coeficiente de regresión del tipo de cambio real es positivo e igual a 0,679 con un valor “t” altamente significativo de 4,586.

Por otra parte la tasa de inflación  $\pi$  registra un coeficiente negativo e igual a 0,005, el que dada su pequeñez significa que una tasa de inflación muy alta conspira contra el crecimiento, pero no una tasa de inflación estructural de 5% anual por ejemplo. Este coeficiente es relevante para explicar el mal desempeño de la economía argentina durante el período 1983-1989. Cabe puntualizar que si bien en período 1965-90 el valor “t” de esta variable de -1,5 no es significativo, en cambio, para los períodos 1980-92 y 1987-95 esta variable tiene valores significativos de -2,2 y -2,4 respectivamente. En otras palabras el buen augurio del tipo de cambio alto vigente en 1983-89 fue más que compensado por la impronta negativa de la alta inflación y la hiperinflación.

La variable  $\mu$  (William Arthur Lewis) registra un coeficiente de regresión alto (0,702) y muy significativo ( $t= 5,088$ ) lo cual indica que el acortamiento de la distancia entre los salarios del sector transable con relación al no transable juega muy fuerte en el desarrollo. Cuando un país crece y su PBI per capita se acrecienta, la demanda proviene no tanto de la exportación y el tipo de cambio real elevado, sino también en forma muy importante de su propio mercado interno con altos salarios en su sector no transable, a pesar de que la productividad en estos sectores no sea elevada.

La tasa de inversión I, o la de ahorro “S”, obviamente contribuyen positivamente al desarrollo: no puede haber discusión sobre el punto dado el signo positivo del coeficiente de regresión de 0,488 y su alto valor “t” superior de 4,7 que lo ratifica. La tasa de crecimiento de la población (G) parece irrelevante para explicar el desarrollo en razón de que el tamaño de su valor “t” de 0,187 es menor que 2.

El capital humano H tiene gran incidencia en el desarrollo tal como lo demuestra su coeficiente de regresión positivo y su significativo valor “t” mayor que 2 e igual a 4,721. Sobre este punto debe tenerse presente que para que haya verdadera acumulación de conocimientos tiene que haber entusiasmo y convencimiento acerca

de la relevancia de los conocimientos adquiridos. No basta con gastar el 6% del PBI en educación. Además los nombramientos iniciales de puestos desde abajo en la administración pública deben darse por rigurosos exámenes a los que mas saben, y no por clientelismo. Y los ascensos deben darse por mérito. Por último el análisis de regresión convalida la hipótesis de la convergencia es decir que los países mas ricos en 1965 tienden a crecer a una tasa menor que los demás en 1990. El coeficiente de regresión negativo de -0,519 y el alto valor “t” de -6,321 lo ratifica. El conjunto de las variables incluidas explica el 71,5% de la variación en las tasas de crecimiento del PBI de los países.

<b>VARIABLE DEPENDIENTE: <math>\Delta</math>L PBI-PPP</b>		
	<b>COEF. REGRESION</b>	<b>«VALOR t»</b>
<b>LPT/PN</b>	<b>0.679</b>	<b>4.586</b>
<b>L<math>\pi</math></b>	<b>-0.005</b>	<b>-1.505</b>
<b>L<math>\mu</math></b>	<b>0.702</b>	<b>5.088</b>
<b>LI/PNB</b>	<b>0.488</b>	<b>4.775</b>
<b>L(G)</b>	<b>0.062</b>	<b>0.187</b>
<b>LH</b>	<b>0.401</b>	<b>4.721</b>
<b>LPPP65</b>	<b>-0.519</b>	<b>-6.321</b>
<b>COEFICIENTE DE CORRELACION AJUSTADO: 0,715</b>		
<b>74 PAISES PARA LOS CUALES HABÍA ESTADISTICAS</b>		

## Resumen y conclusiones

El tipo de cambio real es una variable estratégica en el crecimiento económico de los países. Pero al mismo tiempo su utilización es muy problemática pues todos los países no pueden tener el tipo de cambio elevado al mismo tiempo para promover sus exportaciones. Si unos lo tienen al alto, otros necesariamente lo deben tener bajo. Por ello, los Estados Unidos, desde 1944 en adelante, se reservaron la posibilidad de influenciar los tipos de cambio de los países en función de sus necesidades de política internacional. Ello explica también porqué en las mejores escuelas de economía del mundo, que están en las universidades estadounidenses, el tema del tipo de cambio real como variable estratégica para el crecimiento se soslaya, y se esconde debajo de la alfombra. Ello explica también por qué gran parte de la profesión de los economistas argentinos en los últimos 70 años, con la notable excepción de don Raul Prebisch, ha sido indiferente a la cuestión del tipo de cambio real como uno de los factores más importantes y determinantes del crecimiento económico. Por ello las constantes y recurrentes sobrevaluaciones cambiarias que ha experimentado nuestro país a lo largo de su historia en la segunda mitad del siglo XX y hasta la actualidad.

Sin duda el espejismo de muchos argentinos estudiosos del desarrollo proviene además de la circunstancia de que los países ricos tienden a registrar monedas sobrevaluadas por razones estructurales, debido a la propia mecánica de las leyes del crecimiento que hemos expuesto, y razonan en el error: si los países ricos sobrevalúan sus monedas, ¿Porque nosotros no podemos hacer lo mismo?.

Otro factor determinante de nuestras ruinosas sobrevaluaciones cambiarias fue la mala experiencia de tipo de cambio real alto de 1983-89. Explicamos en este artículo que el fracaso del tipo de cambio real alto de aquellos tiempos se debió al caos proveniente de la hiperinflación de esos años, relacionada a su vez del clientelismo y *del enorme déficit fiscal financiado con emisión monetaria*. En otras palabras hubo errores de conducción macroeconómica graves: *el tipo de cambio real alto requiere tener superávit fiscal*.

Adicionalmente, la falsa creencia de que el tipo de cambio real alto disminuye los salarios reales conspiró contra una política de Estado de tipo de cambio compe-

titivo. El tipo de cambio real alto disminuye los salarios en dólares, pero no los salarios en pesos deflacionados por el índice del costo de la vida. La evidencia de las cifras argentinas sobre la materia es clara y la evidencia internacional abrumadora. El economista francés Thomas Piketty acaba de demostrar recientemente (2013) que el estancamiento económico es el factor mas importante que a la larga conspira con mayor fuerza para lograr una distribución regresiva del ingreso nacional en contra del factor trabajo. Y que nada mejor que el crecimiento para aumentar la participación de los trabajadores en el PBI. Y crecimiento está ligado al crecimiento de las exportaciones y la cuestión cambiaria. Por otra parte, existen numerosos ejemplos de países que aumentaron sus salarios reales a través de los años con tipo de cambio competitivo: Corea del Sur entre 1961 y 1990 multiplicó por 10 sus salarios reales gracias a la dinámica de crecimiento que impuso su tipo de cambio alto. Experiencias similares aunque con distintas cifras ocurrieron en Japón y en Alemania Occidental desde 1950 a 1980 y luego con todos los países que crecieron vertiginosamente en la posguerra. El caso mas reciente es el de China continental. En la Argentina pudimos confirmar recientemente cómo el crecimiento económico merced al tipo de cambio competitivo genera puestos de trabajo productivo. Es lo que ocurrió en el período 2003-2008. Y también su opuesto: cómo a raíz del estancamiento económico de 2012-2015, el salario real desciende y el único empleo que aumenta es el del sector público ineficiente y clientelar. Si la Argentina hubiese mantenido el tipo de cambio real del año 2007 que era razonablemente elevado, acompañado de retenciones que no pasen del 15%, al año 2015 hubiésemos exportado por 150 mil millones de dólares y no por 60 mil millones, como exportamos en la realidad.

# 13.

LEY DE ELIMINACIÓN DE LA ECONOMÍA SUBTERRANEA, BANCARIZACION DE LA ECONOMIA, REGISTRACIÓN DE 4 MILLONES DE TRABAJADORES ADICIONALES, INDEXACION DE LOS DEPOSITOS A PLAZO FIJO, DE LAS PRESTACIONES ALIMENTARIAS, DE LAS JUBILACIONES Y PENSIONES Y DEROGACION DE LA PROHIBICION DE INDEXAR.

*4170-D-2017 - Presupuesto y Hacienda - 03/08/17.*

# PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

## **LEY DE ELIMINACIÓN DE LA ECONOMÍA SUBTERRANEA, BANCA- RIZACION DE LA ECONOMIA, REGISTRACIÓN DE 4 MILLONES DE TRABAJADORES ADICIONALES, INDEXACION DE LOS DEPOSITOS A PLAZO FIJO, DE LAS PRESTACIONES ALIMENTARIAS, DE LAS JU- BILACIONES Y PENSIONES Y DEROGACION DE LA PROHIBICION DE INDEXAR.**

ARTÍCULO 1°.- Derógase el impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios creado por la Ley N° 25.413 y sus modificaciones a partir del 1 de enero de 2018.

ARTÍCULO 2°.- Incorpórase como segundo, tercer y cuarto párrafo del artículo 285 del Código Civil y Comercial de la Nación, los siguientes:

*No surtirán efectos entre partes ni frente a terceros los pagos totales o parciales de sumas de dinero superiores a pesos diez mil (\$ 10.000.-) de poder adquisitivo al 31 de diciembre de 2015, o su equivalente en moneda extranjera, que no sean efectuados, conforme a alguno de los procedimientos que se indican a continuación:*

- 1. Depósitos en cuentas de entidades financieras.*
- 2. Giros o transferencias bancarias.*
- 3. Cheques o cheques cancelatorios.*
- 4. Tarjeta de crédito, compra o débito.*
- 5. Factura de crédito.*

*El monto de pesos diez mil (\$ 10.000.-) se actualizará en base a la evolución del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y se convertirá a UCEs.*

*Además, los pagos que no sean efectuados de acuerdo a lo dispuesto en este artículo tampoco serán computables como deducciones, créditos fiscales y demás efectos tributarios que correspondan al contribuyente o responsable, aún cuando éstos acrediten*

*la veracidad de las operaciones.*

ARTÍCULO 3°.- Sustitúyese el artículo 34 de la Ley N° 11.683 (t.o. en 1998 y sus modificatorios) por el siguiente:

*“ARTÍCULO 34° - Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a condicionar el cómputo de deducciones, créditos fiscales y demás efectos tributarios de interés del contribuyente y/o responsable con arreglo a lo previsto en el artículo 285 del Código Civil y Comercial de la Nación.*

*No podrá oponerse, como defensa ante el incumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior, defensas en las que se acredite la veracidad de las operaciones realizadas.*

*Idénticos efectos a los indicados en los párrafos precedentes se aplicarán a aquellos contribuyentes que por sus compras o locaciones reciban facturas o documentos equivalentes, apócrifos o no autorizados, cuando estuvieran obligados a realizar la constatación dispuesta en el artículo sin número incorporado a continuación del artículo 33.”*

ARTICULO 4°.-Sustitúyase el artículo 124 del Capítulo IV de la Ley N° 20.774 y sus modificaciones por el siguiente:

*Las remuneraciones en dinero debidas al trabajador deberán pagarse, bajo pena de nulidad, en cheque a la orden del trabajador para ser cobrado personalmente por este o quien él indique o mediante la acreditación en cuenta abierta a su nombre en entidad bancaria o en institución de ahorro oficial. Dicha cuenta especial tendrá el nombre de cuenta sueldo y bajo ningún concepto podrá tener límites de extracciones, ni costo alguno para el trabajador y el empleador, en cuanto a su constitución, mantenimiento o extracción de fondos en todo el sistema bancario, cualquiera fuera la modalidad extractiva empleada. La autoridad de aplicación podrá disponer que en determinadas actividades, empresas, explotaciones, establecimientos o en determinadas zonas o épocas, el pago de las remuneraciones en dinero debidas al trabajador se haga exclusivamente mediante en efectivo y con el control y supervisión de funcionarios o agentes dependientes de dicha autoridad. El pago que se formalizare sin dicha supervisión podrá ser declarado nulo.*

*Las personas humanas extranjeras que residan y trabajen en el país deberán ser titu-*



*lares de una caja de ahorro en pesos y de una caja de ahorro en moneda extranjera en el Banco de la Nación Argentina o entidad oficial de alcance nacional habilitada a tal efecto, para percibir las remuneraciones derivadas del trabajo realizado con o sin relación de dependencia. Dichas cuentas serán abiertas y habilitadas por el Organismo competente al momento de finalizar los trámites que regularicen residencia del inmigrante trabajador en el país.*

*El titular de las cajas de ahorro habilitadas en las condiciones previstas en el párrafo anterior podrá transferir al exterior fondos en concepto de ayuda a su núcleo familiar no residente en el país a los bancos oficiales extranjeros del lugar de residencia de dicho núcleo familiar, sin costo o al mínimo estipulable, en su caso.*

*A los efectos indicados en el párrafo anterior, facúltase al Poder Ejecutivo Nacional u organismos que se designen a celebrar convenios con los gobiernos, organismos autorizados y bancos oficiales extranjeros a los efectos de instrumentar las transferencias en concepto de ayuda, sobre las cuales se deberá asegurar, condiciones de reciprocidad, transparencia, sencillez, automaticidad, gratuidad o mínimo costo de gestión.*

ARTÍCULO 5°.- Establécese la indexación mensual, mediante la utilización del Índice de Precios al Consumidor (IPC) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), para los haberes jubilatorios y las pensiones.

ARTÍCULO 6°.- A fin de facilitar el acceso universal de los habitantes de nuestro país a los servicios bancarios, el Banco Central de la República Argentina deberá flexibilizar los requisitos exigibles para la apertura de cuentas bancarias y la imposición en plazos fijos o cuentas especiales de ahorro. No obstante ello, tratándose de ciudadanos argentinos, nativos o naturalizados, los únicos requisitos exigibles para la apertura de cuentas bancarias, constitución de plazos fijos o otras cuentas especiales de ahorro serán la exhibición del documento de identificación personal, expedido por autoridad argentina, y la constancia de la Clave Única de Identificación Tributaria (C.U.I.T.) o la Clave Única de Identificación Laboral (C.U.I.L.), expedida por la Administración Federal de Ingresos Públicos.

ARTÍCULO 7°.- Asimismo, el Banco Central de la República Argentina deberá disponer la ampliación del horario de atención al público desde las 9 horas hasta

las 19 horas como mínimo, para facilitar la realización de operaciones bancarias vinculadas a cuentas corrientes, cajas de ahorro, tarjeta de débito y plazos fijos.

ARTÍCULO 8°.- Los bancos emisores de tarjetas de debito bancario no podrán efectuar descuentos ni aplicar cargos a los comercios, estableciéndose la gratuidad de este medio de pago. La acreditación de los importes correspondientes a las ventas canceladas mediante tarjetas de débito, en las cuentas de los establecimientos adheridos, se hará en un plazo máximo de TRES (3) días”.

ARTÍCULO 9°.- El Ministerio de Educación y Deportes de la Nación Argentina implementará un programa práctico de alfabetización bancaria en todas las escuelas primarias y secundarias del país, con el objeto de concientizar a todos los habitantes respecto de la aplicación de los instrumentos bancarios y la importancia decisiva de la bancarización en el pleno empleo y en el crecimiento del salario real.

ARTÍCULO 10°.- Establécese la indexación, mediante la utilización del Índice de Precios al Consumidor (IPC) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), para todos los Depósitos a Plazo Fijo en pesos a mas de 3 meses de plazo en las entidades bancarias regidas por la ley N° 21526

ARTÍCULO 11°.- Las prestaciones alimentarias establecidas judicialmente en los juicios de divorcio estarán indexadas con el indice de precios al consumidor

ARTÍCULO 12°.- No podran hacerse retenciones de ninguna naturaleza ni siquiera los aportes jubilatorios del trabajador a los salarios iguales o menores que el minimo vital y movil.

ARTÍCULO 13°.- Deróganse las leyes N° 23928 y N° 25561 que prohíben la indexación, así como los artículos 1° y 2° de la Ley N° 25345 y toda normativa que se oponga a lo establecido en esta ley.

ARTÍCULO 14°.- Las disposiciones de este título entrarán en vigencia desde el día de su publicación en el Boletín Oficial.

ARTÍCULO 15°.- De forma.

# FUNDAMENTOS

La eliminación de la economía informal y la reconducción del ahorro nacional destinado al financiamiento de la inversión productiva constituyen importantes eslabones estratégicos para una nueva política económica destinada a promover el desarrollo nacional, el empleo, el mejoramiento del nivel de vida de la población, la disminución de la pobreza y la erradicación de la cultura especulativa y financiera.

Es de público y notorio la existencia de importantes focos de economía informal (“economía en negro”) en diversas actividades y áreas de nuestro país y la necesidad de incorporarla a la legalidad de manera permanente y sustentable.

A la vez, se considera importante la promoción e incremento del ahorro nacional a través del afianzamiento de instrumentos e incentivos que sirvan de sustento para el desarrollo del capital productivo de nuestro país.

Así es como a través del presente proyecto de ley se pretende combatir, a través de incentivos, a la economía informal y estimular el ahorro nacional a los efectos de canalizarlo a inversiones productivas. En este sentido, el sector bancario constituye un pilar fundamental de esta transformación, no sólo canalizando el ahorro hacia dichos objetivos, sino también reconduciendo y transparentando los flujos económicos de la economía informal.

En esta tesitura se propone derogar el impuesto a los débitos y créditos bancarios por tratarse de un impuesto distorsivo que frena la bancarización de la economía nacional y promueve la economía en negro lo cual impide al Estado el cobro de impuestos al 30 % del PBI, que se considera el tamaño de la economía subterránea. Al respecto se estima que el blanqueo de la economía permitiría recuperar con creces la recaudación fiscal perdida por la derogación de este impuesto, teniendo en cuenta además los efectos expansivos de la bancarización que esta derogación promoverá, con la consiguiente multiplicación del crédito a la actividad económica, y la generación de impuestos que la mayor actividad económica traerá.

En esta línea, también se considera necesario introducir una modificación al artículo 285 del Código Civil y Comercial de la Nación a los efectos de establecer un requisito esencial para el combate de la economía informal, cual es la obligatoriedad de “bancarizar” los pagos mayores a \$10.000.

Como antecedente inmediato a lo propuesto, la Ley N° 25345 (B.O. 17/11/2000) estableció una serie de medidas tendientes a prevenir la evasión fiscal y el lavado de dinero, entre ellas, la limitación a las transacciones en dinero en efectivo.

En este sentido, el artículo 1° de dicha Ley estableció:

*“No surtirán efectos entre partes ni frente a terceros los pagos totales o parciales de sumas de dinero superiores a pesos un mil (\$ 1.000), o su equivalente en moneda extranjera, efectuados con fecha posterior a los quince (15) días desde la publicación en el Boletín Oficial de la reglamentación por parte del Banco Central de la República Argentina prevista en el artículo 8° de la presente, que no fueran realizados mediante: 1. Depósitos en cuentas de entidades financieras. 2. Giros o transferencias bancarias. 3. Cheques o cheques cancelatorios. 4. Tarjeta de crédito, compra o débito. 5. Factura de crédito. 6. Otros procedimientos que expresamente autorice el Poder Ejecutivo Nacional. Quedan exceptuados los pagos efectuados a entidades financieras comprendidas en la Ley 21.526 y sus modificaciones, o aquellos que fueren realizados por ante un juez nacional o provincial en expedientes que por ante ellos tramitan.”*

*A su vez, el artículo 2° de la norma mencionada dispuso que:*

*“Los pagos que no sean efectuados de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1° de la presente ley tampoco serán computables como deducciones, créditos fiscales y demás efectos tributarios que correspondan al contribuyente o responsable, aun cuando éstos acrediten la veracidad de las operaciones. En el caso del párrafo anterior, se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 14 de la Ley 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones.”*

Sin embargo, durante la vigencia de dicha ley, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia in re: “Mera, Miguel Ángel (TF 27.870-1) c/DGI” –Expte. N° M. 1328. XLVII.-. Que implica su derogación e inoperancia.

En la citada causa la AFIP había impugnado ciertos gastos deducidos por el actor en el Impuesto a las Ganancias y determinados créditos fiscales computados en el IVA con fundamento en que el accionante abonó en efectivo algunas compras efectuadas a sus proveedores, por cifras superiores a \$1.000; es decir, sin ajustarse a los medios de pago previstos en el artículo 1° de la ley 25.345, por lo cual la AFIP -aplicando lo dispuesto en el artículo 2° de ese ordenamiento (modificado por la ley 25.413), conocido como “ley antievasión”- no admitió los aludidos cómputos. Llevado el caso al Tribunal Fiscal de la Nación, el mismo revocó las resoluciones dictadas por la AFIP. Para decidir, en síntesis, sostuvo que existe una colisión entre lo dispuesto por el citado artículo 2° de la Ley N° 25.345 y el texto del artículo 34 de la Ley N° 11.683 (t.o. en 1998), en tanto éste permite al contribuyente demostrar la veracidad de las operaciones realizadas para poder computar a su favor las deducciones y créditos fiscales, aun cuando los pagos se hayan realizado en efectivo. En tal situación, entendió que debía prevalecer la norma del artículo 34 de la ley de procedimiento tributario por su carácter de “ley especial”, y por ser tuitiva del derecho de defensa al posibilitar que el contribuyente acredite la veracidad de las operaciones impugnadas. Asimismo, indicó que el ordenamiento tributario presupone la realidad sustantiva de las operaciones por encima de las formalidades o los medios de pago empleados para su cancelación.

Apelada la sentencia por parte de la AFIP, la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, confirmó lo decidido por el TFN. Para así decidir resaltó, en esencia, que el artículo 2° de la Ley N° 25.345 era incompatible con el artículo 34 de la Ley de Procedimiento Tributario y con lo dispuesto en los artículos 17 y 80 de la Ley del Impuesto a las Ganancias y con el artículo 12 de la Ley del IVA (t.o. en 1997 y sus modificatorios), por lo cual, al no ser posible sostener su vigencia simultánea, correspondía examinar su validez constitucional.

Desde esa perspectiva, la Alzada afirmó que la aplicación literal del citado artículo 2° de la Ley N° 25.345 -con relación a los medios de pago admitidos- se niega al contribuyente la posibilidad de descontar los gastos efectivamente realizados para obtener o conservar las ganancias gravadas, el impuesto deja de recaer exclusivamente sobre ganancias propiamente dichas para alcanzar también a los gastos realizados para obtenerlas. Y del mismo modo, con relación al IVA, si por aplicación literal de ese precepto no se admitiera que el responsable pudiera computar a su

favor el crédito fiscal efectivamente facturado y pagado a su proveedor, el impuesto que le es exigido dejaría de guardar relación con el mayor valor agregado por él en la etapa respectiva. Es decir, puntualizó la Alzada, en ambos casos se alteraría el hecho imponible definido en las leyes que determinan la materia imponible y su medida.

Por otra parte, la Cámara tuvo por justificada la procedencia de los fondos y, en suma, que no se presenta ninguna circunstancia que permita poner en duda la veracidad de las operaciones. Por lo tanto concluyó que aplicar lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley N° 25.345 comportaría una exacción que carece de base legal ya que so pretexto del incumplimiento de un “deber formal”, se habilitaría la recaudación de una cantidad mayor de la permitida por las leyes que crean los impuestos respectivos.

A su turno, la Corte Suprema de Justicia de la Nación confirmó el fallo de la Alzada al entender que *“...la objeción constitucional formulada por el a quo se funda en que la aplicación de esa norma -en casos como el sub examine en que está acreditada sin margen de duda la veracidad de las respectivas operaciones en las que el accionante efectuó pagos en efectivo a sus proveedores- distorsionaría la situación del contribuyente frente a los impuestos en los que se le efectuaron los ajustes: en el tributo a las ganancias se le impedirían deducir gastos necesarios para la obtención de las ganancias con lo cual se gravaría una utilidad ficticia y desproporcionada con la que verdaderamente el legislador ha querido gravar con el tributo y frente al IVA se desnaturalizaría el cotejo entre débitos y créditos al excluirse la posibilidad de computar éstos últimos...”*.

Asimismo, concluyó que en *“...ese mismo orden de consideraciones lleva a coincidir con el a quo en cuanto a la inconstitucionalidad del artículo 2° de la Ley N° 25.345, máxime cuando en el caso en examen la norma impugnada prohíbe lisa y llanamente el cómputo de las operaciones cuyos pagos hayan sido efectuados por medios distintos de los mencionados en ese ordenamiento, lo que equivale a establecer una ficción legal que pretende desconocer o privar de efectos a operaciones relevantes para la correcta determinación de la base imponible y cuya existencia y veracidad ha sido fehacientemente comprobada.”*

Por otra parte *“...es indudable que prohibir el cómputo de determinadas erogaciones efectivamente realizadas -y que constituyen gastos deducibles en el impuesto a las*

*ganancias y créditos fiscales en el IVA- por motivos estrictamente formales importa prescindir de la real existencia de capacidad contributiva, la que tiene que verificarse en todo gravamen como requisito indispensable de su validez (confr. Fallos: 312:2467; 314:1293, considerando 4º, y sus citas); de manera que también, desde esta perspectiva, se concluye en la falta de razonabilidad de la norma impugnada.”*

Por otra parte, la doctrina admite unanimemente que corresponde al Código Civil la regulación de la “forma” de los actos jurídicos. Como consecuencia de lo precedentemente expresado, la propuesta de modificar el artículo 285 del Código Civil y Comercial de la Nación persigue que no produzcan efectos entre partes ni frente a terceros los pagos totales o parciales de sumas de dinero superiores a \$10.000 que no fueran canalizados mediante depósitos en cuentas de entidades financieras, giros o transferencias bancarias, cheques o cheques cancelatorios, tarjeta de crédito u otros procedimientos que expresamente autorice el Poder Ejecutivo Nacional.

Ante el incumplimiento de dicha obligación se prevé como penalidad que, a los fines tributarios, no se puedan computar, deducir ni tomar como crédito fiscal los gastos o adquisiciones en bienes o servicios relacionados con dichos pagos. Asimismo, no se podrá oponer como defensas que las operaciones en cuestión efectivamente se realizaron y cancelaron por otros medios; a la vez que lo dispuesto es de orden público y no podrá ser sustituido ni revocado por acuerdo de partes.

En esta misma línea, y a los efectos de receptar la reforma introducida, se entiende necesario adecuar el artículo 34 de la Ley N° 11.683 (t.o. en 1998 y sus modificatorios), artículo que en su anterior redacción sirvió de base a los tribunales para validar pagos afectados con medios no bancarios.

Para reforzar más aun la bancarización y de esta manera perseguir la evasión de impuestos es indispensable que esta ley suprima el costo desmedido que significan las comisiones bancarias vigentes para las tarjetas de débito. Estas comisiones operan como un impuesto privado a recaudar a favor de los bancos desde que el costo de debitar una cuenta y acreditar otra es prácticamente nulo. Esta comisión absurda pone un freno a la bancarización de la economía que se impulsa en esta ley. Por ello, en esta Ley establece una modificación al artículo 15 de la Ley

25.065 de Tarjetas, para fijar una comisión del cero por ciento para los pagos con tarjetas de débito, de manera de dar otro fuerte impulso a la bancarización de la economía. El dinero que los bancos pierden en comisiones por las acreditaciones sobre la base de tarjetas de débito, se verá compensado con creces por el aumento de los depósitos bancarios y la multiplicación del crédito a toda la economía que la misma bancarización provocará.

A los efectos de producir una rápida inserción laboral, en el marco de la legalidad, se ha previsto, para todos los trabajadores la obligatoriedad del uso de cajas de ahorro en pesos para el pago de cualquier tipo de remuneraciones del trabajo realizado con o sin relación de dependencia.

Esta medida pretende erradicar de raíz y desde el inicio la situación de informalidad y explotación a que son sometidos no sólo los trabajadores locales sino también aquéllos provenientes del exterior que desean radicarse y trabajar en nuestro país, a la vez que mejora el sistema previsional, que se vería favorecido por una mayor recaudación de los recursos de la seguridad social y beneficia la sana competencia y la igualdad de oportunidades.

Como beneficio complementario, se soluciona un problema de permanente preocupación para los inmigrantes trabajadores, cual es el de las remesas de ayudas para sus familias radicadas en el exterior.

En tal sentido, se ha previsto la obligatoriedad de que los inmigrantes trabajadores sean titulares, además de la caja de ahorro en pesos, de otra similar en moneda extranjera en el Banco de la Nación Argentina o entidad oficial de alcance nacional habilitada a tal efecto, para percibir las remuneraciones derivadas del trabajo realizado con o sin relación de dependencia. Dichas cuentas serán abiertas y habilitadas por el Organismo competente al momento de finalizar los trámites que regularicen residencia del inmigrante trabajador en el país. De esta manera se podrá transferir al exterior fondos en concepto de ayuda a familiares no residentes en el país a los bancos oficiales extranjeros del lugar de residencia de los mismos, garantizando su gratuidad o mínimo costo, en su caso.

A tales efectos, se ha facultado al Poder Ejecutivo Nacional u organismos que se



designen a celebrar convenios con los gobiernos, organismos autorizados y bancos oficiales extranjeros a los efectos de instrumentar las transferencias en concepto de ayuda, sobre las cuales se deberá asegurar, condiciones de reciprocidad, transparencia, sencillez, automaticidad, gratuidad o mínimo costo de gestión.

Asimismo se introducen mecanismos de indexación, mediante la utilización del Índice de Precios al Consumidor (IPC) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), para la actualización de los Depósitos a Plazo Fijo en pesos a más de tres meses celebrados entre los ahorristas y las entidades financieras regidas por la Ley N° 21.526. Ello determinará que la ciudadanía se aleje de la costumbre de comprar dólares, que alimenta la economía en negro, para protegerse de la inflación, desde que los depósitos estarán protegidos contra ella.

También se ha previsto la indexación de las cuotas alimentarias en los juicios de divorcio en los cuales las que más sufren son las mujeres que reclaman esta indexación para sostener a los hijos menores a su cargo. De esta manera se evitan tensiones familiares y una litigiosidad que llena los tribunales de pleitos que podrían y deberían evitarse.

Finalmente se derogan las prohibiciones de indexar “urbi et orbi” de las leyes de convertibilidad y de la salida de la convertibilidad, pues la Argentina es el único país del mundo que contiene ese tipo de prohibiciones. La indexación no es la causa de la inflación, sino un remedio que tiende a aminorar sus consecuencias nefastas. Milton Friedman, Premio Nobel de Economía, afirmaba que una inflación pareja no es tan perjudicial. Lo malo de la inflación es la distorsión del sistema de precios de la economía donde algunos suben y otros, como los de los servicios públicos o el valor de las divisas que permanecen congelados. La causa fundamental de la inflación es el déficit fiscal para financiar el gasto público para cuya eliminación este diputado ha propuesto otras leyes:

- Ley de Promoción de las Exportaciones, Protección a la Industria Nacional, Fomento del Empleo y Equilibrio Fiscal (Expte. 3873-D-17)

- Derogación de la Autorización de Contratar Deuda Pública Bajo Jurisdicción Extranjera (Expte. 3757-D-17)

- Eliminación de la Autorización de Adelantos Transitorios del BCRA al Gobierno Nacional (Expte. 3637-D17)
- Derogación de la Autorización del BCRA para Emitir LEBACs y Rescate del Acerbo Emitido (Expte. 3638-D-17)
- Ley de Repatriación de Capitales Productivos (Expte. 3128-D-17)
- Reglamentación del Derecho a Huelga. Estabilidad y Aumento de los Salarios Reales (Expte. 3078-D-17)

# 14.

LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA  
DEMOCRACIA, SINCERAMIENTO DE LA  
REPRESENTATIVIDAD, ELECCION DE  
DIPUTADOS POR CIRCUNSCRIPCIONES  
UNINOMINALES Y ELIMINACION DE LAS  
ELECCIONES PRIMARIAS, ABIERTAS,  
SIMULTÁNEAS Y OBLIGATORIAS

*4178-D-2017 - Asuntos Constitucionales - Justicia -  
03/08/17*

# PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

## **LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA, SINCERAMIENTO DE LA REPRESENTATIVIDAD, ELECCION DE DIPUTADOS POR CIRCUNSCRIPCIONES UNINOMINALES Y ELIMINACION DE LAS ELECCIONES PRIMARIAS, ABIERTAS, SIMULTÁNEAS Y OBLIGATORIAS**

ARTÍCULO 1°.- Modifícase el artículo 158 del Código Electoral Nacional (texto modificado conforme art. 2 de la ley 24.444), el que quedará redactado en la siguiente forma:

*ARTICULO 158.- Los Diputados Nacionales se elegirán en forma directa por el pueblo de cada provincia y de la Capital Federal, que se considerarán a este fin como distritos electorales. Cada distrito electoral dividirá su territorio en la cantidad de circunscripciones que resulten de dividir la cantidad de diputados que le correspondieran conforme al último censo nacional de población por la cantidad de habitantes, de manera que por cada diputado se conformará una circunscripción uninominal en la cual los ciudadanos inscriptos en cada una de ella tendrá derecho a elegir un diputado con más los suplentes previstos en el artículo 163 de la presente ley.*

ARTÍCULO 2°.- Las provincias subdividirán su territorio en los términos del artículo primero de la presente ley, debiendo cada circunscripción resultante de la subdivisión constituir una unidad geográfica con una identidad cultural definida. La facultad de las provincias de subdividir su territorio es indelegable en el Poder Ejecutivo Nacional.

ARTÍCULO 3°.- En el diseño de las circunscripciones electorales, las provincias no podrán:

a) Trazar distritos electorales que concentren el electorado de un grupo disperso, para que en los límites de ese distrito obtenga la mayoría el grupo elegido.

- b) Dispersar el voto de un grupo en diferentes distritos electorales para evitar que obtenga mayoría en ninguno de ellos.
- c) Reducir una mayoría de un grupo, que podría obtener victoria en varios distritos, a uno solo, disminuyendo su representación total con respecto al resto de las circunscripciones.
- d) Reducir una mayoría de un grupo, sobrerrepresentandolo en un distrito a través de convertirlo en varios distritos que elijan un número mayor de representantes.
- e) Sobrerrepresentar o infrarrepresentar circunscripciones electorales.

ARTÍCULO 4°.- La Cámara Nacional Electoral será competente y entenderá directamente en cualquier impugnación de circunscripciones electorales con fundamento en la violación de alguna de las disposiciones del artículo tercero, debiendo resolver la cuestión planteada en un plazo prudencial. La resolución recaída será apelable, con efecto devolutivo, ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

ARTÍCULO 5°.- La elección quedará resuelta en primera vuelta si el candidato electo reúne más de la mitad más uno de los votos del padrón oficial. En caso contrario, se llevará a cabo una segunda vuelta, debiendo los sufragantes elegir entre los dos candidatos que más votos hubiesen reunido en la primera vuelta.

ARTÍCULO 6°.- Todo candidato, para su postulación como tal, sea que pertenezca a un partido establecido o no, deberá presentar no menos del diez por ciento de avales del total del padrón, suscriptos por ciudadanos o ciudadanas con domicilio en la circunscripción en la cual dicho candidato pretendiera ser electo, la que deberá ser la de su residencia o la de su nacimiento.

ARTÍCULO 7°.-Fijase el número total máximo de diputados de la Cámara en 350 diputados.

ARTÍCULO 8°.-En razón de que el artículo 45 de la Constitución Nacional prohíbe bajar el número de diputados por provincia y considerando que Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Santa Cruz, San Luis, Neuquén, La

Pampa, La Rioja, Chubut, Formosa y Catamarca detentan una representación popular de 5 diputados cada una y que por otra parte Jujuy y San Juan detentan 6, Santiago del Estero 7 y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 25 y que las representaciones de los distritos precedentes no pueden ser disminuídos, el excedente de 257 diputados actuales sobre los 350 fijados en el artículo anterior, es decir 93 diputados adicionales, se repartirán proporcionalmente a la población de las provincias actualmente subrepresentadas. En consecuencia el número adicional de diputados representantes del pueblo de las provincias beneficiadas queda fijado de la siguiente manera:

Buenos Aires 50 diputados adicionales

Cordoba 10 diputados adicionales

Corrientes 1 diputado adicional

Entre Ríos 1 diputado adicional

Mendoza 5 diputados adicionales

Misiones 2 diputados adicionales

Salta 3 diputados adicionales

Santa Fe 8 diputados adicionales

Tucuman 3 diputados adicionales

ARTÍCULO 9°.- Derógase la ley que estableció las elecciones Primarias Abiertas Simultaneas y Obligatorias, PASO, número 26571 y toda norma anterior a la presente que pudiera tener sentido contrario a la misma.

ARTICULO 10°.- La presente ley comenzará a regir a partir de la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de la República Argentina y su implementación no podrá implicar un aumento en los gastos de funcionamiento del Congreso en términos reales.

ARTÍCULO 11°.- De forma.

ANEXO: CUADRO CON LA POBLACIÓN DE CADA PROVINCIA SEGÚN EL CENSO DE 2010, EL NÚMERO DE DIPUTADOS ACTUAL POR PROVINCIA Y LOS PROPUESTOS POR LA PRESENTE LEY

PROVINCIA	POBLACIÓN	NÚMERO ACTUAL DE DIPUTADOS	NÚMERO DE DIPUTADOS DEL PROYECTO	DIPUTADO POR CIUDADANOS PROYECTADO	DIPUTADO POR CIUDADANOS VIGENTE ACTUALMENTE
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2.890.151	25	MISMO NUMERO	115.806	115.806
Buenos Aires	15.825.064	70	130	120.190	223.215
Catamarca	367.828	5	MISMO NUMERO	73.966	73.966
Chaco	1.055.258	7	9	117.261	150.791
Chubut	509.108	5	MISMO NUMERO	101.822	101.822
Córdoba	3.308.876	18	28	118.114	183.826
Corrientes	952.595	7	8	124.074	141.799
Entre Ríos	1.235.994	9	10	123.599	137.333
Formosa	530.182	5	MISMO NUMERO	106.032	106.032
Jujuy	673.307	6	MISMO NUMERO	112.218	112.218
La Pampa	318.951	5	MISMO NUMERO	63.790	63.790
La Rioja	333.642	5	MISMO NUMERO	66.728	66.728
Mendoza	1.738.929	10	15	115.929	173.860
Misiones	1.101.693	7	9	122.399	157.370
Neuquén	551.266	5	MISMO NUMERO	110.253	110.253
Río Negro	638.645	5	5	127.729	127.729
Salta	1.214.441	7	10	121.444	173.492
San Juan	661.058	6	MISMO NUMERO	113.509	113.509
San Luis	432.310	5	MISMO NUMERO	86.462	86.462
Santa Cruz	273.964	5	MISMO NUMERO	54.793	54.793
Santa Fe	3.194.537	19	27	118.316	168.134
Santiago del Estero	874.006	7	7	124.858	124.858
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	127.205	5	MISMO NUMERO	25.441	25.441
Tucumán	1.448.188	9	12	120.682	160.910
Total	40113798	257	350		

# FUNDAMENTOS

Nuestro sistema político se encuentra en permanente estado de crisis. Entre otras variadas razones, tal crisis encuentra sustento en la falta de legitimidad de que adolecen los funcionarios electos a través de nuestro sistema electoral.

La progresiva pérdida de legitimidad y representatividad resulta evidente. Al menos desde el retorno del sistema democrático y la legitimidad del mandato legislativo se ha visto progresivamente deteriorada, quedando de manera permanente en tela de juicio por la ciudadanía en general.

El reciente caso del diputado Julio De Vido es emblemático: computa al presente 5 procesamientos, por fraude en el subsidio a colectivos, por direccionamiento de obras públicas a Lázaro Báez, por la adquisición de trenes chatarra a España y Portugal, por la tragedia de Once con motivo del choque de un tren sin frenos que causó 52 muertos, por sobrepagos en la importación de buques de gas y petróleo, etc,etc. De Vido fue puesto “a dedo” en el cuarto lugar por la Presidente Cristina Kirchner en la lista de candidatos a diputados por la provincia de Buenos Aires, y salió electo. Si De Vido se hubiera presentado como candidato, no en una lista formada “a dedo”, sino por la circunscripción de la provincia de Buenos Aires donde tiene fijado su domicilio, es muy poco probable que hubiera llegado a la Cámara de Diputados.

En esta Cámara todos sabemos que para ser diputado hay que estar en las listas y las listas las digitan los jefes partidarios, en muchos casos por méritos, pero otras veces por simples lealtades, amistades o relaciones de distinta naturaleza. Pero esta característica convierte a nuestro sistema político, no en una verdadera democracia, sino en una simple “partidocracia”.

En opinión de este diputado la legitimidad del mandato representativo tiene por correlato nada menos que un compromiso cívico proporcional. En otros términos, a mayor legitimidad, mayor compromiso. Y, a mayor pérdida de representatividad, menor compromiso ciudadano.

En el sistema electoral vigente, las llamadas “listas sábanas” contribuyen a la **desinformación** del votante, que no pocas veces tiene conocimiento del primero de una



larga lista de candidatos a los que desconoce por completo pero que, por formar parte de la lista encabezada por el candidato de su preferencia, termina votando.

La desinformación, por otra parte, es madre de la **falta de transparencia**, y ésta es enemigo principal de la democracia. De manera tal que la legitimidad de los diputados electos y el prestigio mismo del Poder Legislativo se ve sustancialmente disminuido ante el ciudadano elector, que finalmente se limita a escoger entre un abanico de primeros candidatos porque desconoce al resto y que por lo tanto no lo representan.

Un ex diputado nacional de mi partido<sup>73</sup>, el Partido Demócrata, y actual Presidente de la Convención del mismo, ha sostenido que *“indudablemente, una ley de circunscripciones uninominales ha de contribuir en gran medida a transparentar el sistema, a mejorar la representación política, el contacto entre el votante y sus diputados. Pero necesita una gran tarea previa de esclarecimiento público y del contacto con los representantes de los partidos nacionales, para hacerles ver también a ellos la conveniencia de mejorar la representación.”*

Pudiera ser que que la reforma que proponemos no sea del agrado de los partidos mayoritarios, porque podría hacerles perder el control respecto de las designaciones de los candidatos, pero de lo que se trata no es favorecer a los dirigentes partidarios, sino al pueblo mismo. En el proceso de cambio cultural que propone el Presidente Macri, debiera estar la mejora en la calidad de la representación.

El proyecto de ley de elección por circunscripciones uninominales que presento tiene como objetivo fundamental **acercar los representados a los representantes** que, con el método de la lista sábana, después de la elección, virtualmente pierden todo contacto con sus representados, sobre todo en los grandes distritos electorales.

En países como los Estados Unidos y Gran Bretaña rige, el sistema de las circunscripciones uninominales, el cual permite que el ciudadano conozca realmente a quién vota y le brinda la posibilidad de tener contacto directo con el legislador

<sup>73</sup> Balestra Ricardo Ramón, Profesor Titular de Derecho Internacional Privado y autor de numerosos libros y artículos sobre su materia y además Presidente de la Rama Argentina de la International Law Association

correspondiente a su circunscripción, obligándolo a rendir cuentas frente a sus representados. Es frecuente que cada legislador en esos países tenga que gastar buena parte de su tiempo contestando cartas o llamados telefónicos de sus vecinos de la circunscripción que lo eligió<sup>74</sup>. Todo esto configura un auténtico sistema de control eficaz que, inexorablemente, fortalece las instituciones y mejora su funcionamiento. No en vano los países donde el sistema democrático mejor funcionó en el último siglo y medio fueron los Estados Unidos desde 1842 y Gran Bretaña desde 1884.

Desde el punto de vista de la representación política, el prestigioso jurista, Mario Justo López, profesor titular de Derecho Político en la Universidad de Buenos Aires, sostuvo la tesis de la importancia para la democracia de la genuina representación porque en el actual sistema, más partidocrático que democrático, en muchos casos, los legisladores terminan proponiendo o votando decisiones que sus partidos les indican, sin que exista algo tan fundamental como la deliberación y el esclarecimiento de las ideas para arribar a una síntesis creativa<sup>75</sup>.

En la vereda opuesta del pensamiento de Mario Justo López se encuentran los redactores de la ley de identidad partidaria que en su momento fuera sancionada por el Parlamento de la República Federativa de Brasil quienes, avanzando en la tesis de esta suerte de mandato imperativo, del cual los legisladores no pueden apartarse, han llegado a establecer como sanción la expulsión de sus bancas de quienes se aparten del mandato partidario. Esto agrava también el sistema de la representación política, desvirtúa el mandato, que debe ser representativo y lo transforma en un mandato imperativo.

La ley de circunscripciones uninominales que proponemos se funda en las siguientes razones:

- (i) Permite a los votantes tener mayor conocimiento de los representantes que eligen.
- (ii) Dificulta el nepotismo y la designación de personas sin la idoneidad necesaria.
- (iii) Incrementa el intercambio de ideas, enriqueciendo el funcionamiento del Parlamento y restringiendo la votación por disciplina partidaria.

<sup>74</sup> Guaresti Juan Jose, "Qué son los tres poderes del gobierno", Editorial Sudamericana, 1985, Pag. 54

<sup>75</sup> Lopez, Mario Justo, Manual de Derecho Político, pag 438, segunda edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires

(iv) Posibilita el contacto directo (y el consecuente control) del votante con sus representantes.

El sistema propuesto reconoce antecedentes en nuestro país en el proyecto iniciado el 7 de agosto de 1901 por el entonces Diputado Juan Balestra, al que sucedieron los proyectos de los Diputados Marco M. Avellaneda y Mariano de Vedia. Por caso, tal vez resulte clarificante reproducir parte del discurso de este último en ocasión de tratarse la ley de reforma electoral<sup>76</sup>, quien sostuvo que “(...) *A la elección uninominal han correspondido los esfuerzos de casi todos los presidentes argentinos, Sarmiento, Avellaneda, Pellegrini, Sáenz Peña, Roca (...)*”<sup>77</sup>. Decía también que “*el general Mitre la mira con simpatía; y ciudadanos como Rawson, Vélez, Del Valle, Lequizamón, Gallo y cien más (...), sin agregar a éstos los que, como Estrada, si no aceptan el sistema de las circunscripciones, enseñan que el actual es monstruoso y contrario al sistema republicano. El doctor Irigoyen es también partidario de la subdivisión*”. Finalmente, decía el Diputado de Vedia, “***La lista es por sí misma el instrumento principal de la presión, y la mejor aliada del fraude***”. Nos permitimos agregar que ninguna vía garantizará mayor éxito en esa empresa que aquella que implique el necesario conocimiento y cercanía entre sufragante y funcionario electo.

En 1902, a instancia del entonces Ministro del Interior, el constitucionalista Joaquín V. González<sup>78</sup>, se sancionó la ley 4161 de representación uninominal por circunscripciones. Entre los fundamentos del proyecto de ley finalmente sancionado en dicha ocasión, se sostuvo que “el sistema de lista tiende a la unidad” y “tiende a centralizar”, en tanto que “el escrutinio uninominal, como lo dice su nombre, distribuye el ejercicio del sufragio colectivo en tantos centros de acción, como determina un cociente electoral, constitucionalmente establecido” de modo que “su acción natural y lógica es por tanto dar vida, fomentar la formación de centros locales, distribuir el ejercicio de las fuerzas sociales en tantos centros de acción, como lo determina aquel cociente electoral”, por lo que “es el que realiza en la forma más fácil y práctica la tendencia federativa, que es la división, la descentralización y, por un efecto de conjunto general, viene a formar la nacionalidad orgánica y atómicamente más fuerte”.

<sup>76</sup> Octubre 15 de 1902, 1ª sesión de prórroga. HCDN. Secretaría Parlamentaria. Dirección de Información Parlamentaria.

<sup>77</sup> Octubre 15 de 1902, 1ª sesión de prórroga. HCDN. Secretaría Parlamentaria. Dirección de Información Parlamentaria.

<sup>78</sup> Fuente: HCDN. Secretaría Parlamentaria. Dirección de Información Parlamentaria.

Este sistema se empleó en la elección de diputados del año 1904. Originalmente el Presidente General Julio Argentino Roca y su Ministro el Dr Joaquín V. Gonzalez, propusieron que el voto por circunscripciones uninominales fuera “secreto”, pero lamentablemente el senador Carlos Pellegrini, en su liberalismo extremo, pensó que no había razones para impedir que los ciudadanos que quisieran pudieran alquilar sus libretas y consiguió que el Senado, eliminara la fundamental cláusula del voto “secreto” propuesta por Roca y González.

La ley 4161 se aplicó en las elecciones de 1904 y permitió que surgieran como diputados entre otras figuras brillantes, al Dr. Alfredo L. Palacios, diputado socialista por la circunscripción de la Boca, primer diputado socialista de América. No cabe duda de que el sistema de las circunscripciones uninominales permite que surjan talentos tanto de izquierda como del centro y la derecha del espectro político. Lamentablemente, la eliminación del de cláusula del voto “secreto” propuesta erróneamente por Pellegrini desprestigió al sistema y el presidente Manuel Quintana lo hizo derogar. En 1912, el Presidente Roque Sáenz Peña propuso el sistema de la lista incompleta que rigió por muchos años de 2/3 de la lista para la mayoría de cada lista provincial y 1/3 por la minoría.

En nuestro país existe otro antecedente importante de elección de diputados por circunscripciones uninominales en el decenio de los cincuenta, bajo los auspicios del Presidente General Juan Domingo Perón, pero lamentablemente este ensayo fue arruinado por la adopción de un sistema sinuoso para delimitar las circunscripciones y obtener mayorías artificiales, por ejemplo uniendo dentro de la ciudad de Buenos Aires, el barrio de la Boca con el de Recoleta como si fuera una circunscripción única, violando la idiosincracia opuesta de ambos barrios. Este defecto del sistema de circunscripciones era ya conocido en los Estados Unidos con el nombre de “*gerrymandering*”. El origen del término provino de un caricaturista norteamericano Gilbert Stuart quien en 1812 se burlaba del Gobernador de Massachusetts, un tal Elbridge Gerry, porque dibujaba las circunscripciones con forma de salamandras caprichosas para ganar las elecciones (*salamanderen* inglés, significa salamandra).

En términos técnicos existe una segunda versión de “*gerrymandering*” que consiste en la maniobra legal por la que el porcentaje de escaños de un distrito no coincide

con el porcentaje de población del mismo, lo que da lugar a que algunos distritos estén sobre-representados y otros sub-representados para ventaja de determinado partido político. Si adoptamos esta definición, la Argentina actual sería un caso extremo de prácticas de “gerrymandering”, pero en nuestro país, con el sistema de listas y no con el sistema de circunscripciones uninominales.

De cualquier manera está claro para que el sistema de circunscripciones uninominales sea eficaz, resulta indispensable establecer un criterio objetivo para la delimitación de las circunscripciones, a fin de evitar manipulaciones que ha tenido lugar en el pasado. Las circunscripciones deben reposar sobre un sustrato en unidades políticas preexistentes (ciudades, barrios, comunas, etc.) y, por sobre todo, que registren una mínima identidad cultural común que les permita ser percibidos como una unidad política distinta de otra. De tal manera, se propugna evitar el dibujo de circunscripciones determinadas en función de las necesidades electorales de las autoridades de turno y que no respeten la idiosincrasia de aquellos ciudadanos que la conforman.

En nuestro país la segunda versión del “gerrymandering” viene impuesta por el artículo 45 de la Constitución Nacional y las leyes electorales vigentes. En efecto, este artículo dispone que la representación de las provincias no puede ser disminuida pero existen al menos 9 provincias sub-representadas a saber: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Salta, Tucumán, Misiones, Corrientes y Entre Ríos, y 6 provincias sobre-representadas a saber: Tierra del Fuego, Santa Cruz, La Pampa, San Luis, La Rioja, y Catamarca. Si mantuvieramos el número de diputados en 257, como en la actualidad, habría que subir la representación de las primeras 9 y bajar la representación de las últimas 6. Pero ello está vedado por el citado artículo 45 de nuestra Constitución. Actualmente un ciudadano radicado en Tierra del Fuego tiene 9 veces mas poder de voto en la Cámara de Diputados que uno de Buenos Aires. En efecto, en Tierra del fuego se elige un diputado por 25.000 habitantes en tanto que en Buenos Aires uno cada 223.000. Para ponerlo de otra manera, Córdoba se elige un diputado por cada 183.000 habitantes y en la Rioja uno por cada 66.000, o sea que un ciudadano de La Rioja tiene casi 3 veces mas poder de voto que uno de Córdoba y así sucesivamente en las 6 provincias sobre-representadas contra las nueve sub-representadas. Evidentemente estamos en violación al artículo 16 de la Constitución Nacional que afirma enfáticamente que todos los

ciudadanos son iguales ante la ley. La única salida a esta contradicción está en el aumento del número de diputados. Pero no sería práctico tener una Cámara con 1500 diputados para igualar la representatividad de un diputado por Buenos Aies con uno por Tierra del Fuego.

Pero lo que sí puede hacerse es disminuir las desigualdades aumentando el número de diputados a 350, por ejemplo. En tal caso las desigualdades se reducen a la mitad aproximadamente. Esta es nuestra solución, pero también proponemos el régimen de circunscripciones uninominales, tal como lo fundamentamos mas arriba. Además, cabe señalar que el sistema de circunscripciones uninominales permite superar las absurdas discusiones de paridad de género en la confeccion de las listas. Hoy nadie discute que las mujeres pueden ser tan capaces como los hombres. En muchas circunscripciones se impondrá una mujer y en otras un hombre, según lo determine el voto popular soberano.

Por ultimo, dos observaciones: primera, si bien nuestra propuesta implica un aumento de 93 diputados en la Cámara, lo cual significa un porcentaje de incremento del 36% en el número de bancas, sugerimos que ello se haga sin que se incrementen los gastos del Congreso en términos reales. Es decir que el mismo Congreso tendría que ajustar y redistribuir su presupuesto, sin que ello implique una carga mayor para la sociedad. Al respecto un ahorro importante puede conseguirse mediante la eliminación de las costosas elecciones Primarias Abiertas Simultaneas y Obligatorias, PASO, cuya derogacion es una condición necesaria para establecer el régimen de circunscripciones uninominales que proponemos.

La segunda observación nos recuerda que esta actualización en el número de diputados es en realidad obligatoria porque es una Manda Constitucional del artículo 47 de nuestra propia Carta Magna que lleva mas de 20 años de demora e incumplimiento.

# 15.

LEY DE AUMENTO DE LOS SALARIOS REALES Y DE AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DE LA ECONOMÍA MEDIANTE REFORMAS IMPOSITIVAS DE ORDEN NACIONAL Y PROVINCIAL. DEROGACIÓN DE INGRESOS BRUTOS. CREACIÓN DE IMPUESTO A LA TIERRA LIBRE DE MEJORAS COMPUTABLE COMO PAGO A CUENTA DE GANANCIAS.

*- 4169-D-2017 - Presupuesto y Hacienda - 03/08/17*

# PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

## **LEY DE AUMENTO DE LOS SALARIOS REALES Y DE AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DE LA ECONOMÍA MEDIANTE REFORMAS IMPOSITIVAS DE ORDEN NACIONAL Y PROVINCIAL. DEROGACIÓN DE INGRESOS BRUTOS. CREACIÓN DE IMPUESTO A LA TIERRA LIBRE DE MEJORAS COMPUTABLE COMO PAGO A CUENTA DE GANANCIAS**

ARTÍCULO 1°.- La presente ley tiene por objetivo alcanzar un aumento de los salarios reales del orden del 12% por la vía de un cambio del régimen impositivo que aumente la productividad de toda la economía nacional. Esta ley aporta un marco de reformas impositivas a nivel nacional que promueve e invita a las provincias a establecer un impuesto al Valor Venal de la Tierra Libre de Mejoras que permitirá la derogación del distorsivo Impuesto a los Ingresos Brutos.

ARTÍCULO 2°.- Invítase a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al régimen dispuesto por la presente ley.

La adhesión de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se hará mediante una ley emanada del Poder Legislativo respectivo, por la cual la jurisdicción se compromete al cumplimiento de las siguientes obligaciones:

- a) Que acepta el régimen de esta ley sin limitaciones ni reservas.
- b) Que se obliga a derogar el impuesto sobre los ingresos brutos y el impuesto inmobiliario o tributo similar existente, debiendo la autoridad ejecutiva de la Provincia o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires suspender su aplicación de los referidos gravámenes dentro de los treinta (30) días corridos de la fecha de adhesión al presente régimen.

ARTÍCULO 3°.- Establécese un impuesto al valor de la tierra aplicable en todo el territorio de la Nación, que se determinará sobre la base de los lotes de terrenos -excluidas las mejoras-, valuados de acuerdo con las disposiciones de la presente ley, que regirá por el término de treinta (30) ejercicios anuales.



ARTÍCULO 4°.- Son sujetos pasivos de este impuesto los propietarios de lotes de terrenos, los poseedores a título de dueño y los titulares de derechos de superficie, respecto de los referidos bienes.

ARTÍCULO 5°.- El impuesto al valor de la tierra libre de mejoras se determinará aplicando la alícuota del uno por ciento (1%) sobre la base imponible del gravamen, determinado de acuerdo con las disposiciones de la presente ley.

ARTÍCULO 6°.- El impuesto al valor de la tierra libre de mejoras será recaudado por las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, considerando a estos efectos la jurisdicción en que se encuentra ubicado el lote de terreno.

ARTÍCULO 7°.- La base imponible del impuesto de esta ley estará constituida por el valor de los lotes de terrenos, determinado sobre la base de un avalúo científico e igualitario que practicará el Estado Nacional, considerando los valores venales individuales de todos los terrenos y tierras existentes en la Nación como si estuviesen libres de mejoras.

A tales efectos, no se tendrán en cuenta las construcciones o mejoras establecidas en los lotes de terrenos, pero sí los caminos, parques, plazas, monumentos, jardines y construcciones fuera del terreno, ya sea que tiendan a aumentar o a disminuir su valor.

El citado avalúo se efectuará por relevamiento practicado mediante imagen satelital, con el apoyo de los Registros Catastrales de la totalidad de las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y con el soporte del Consejo Federal de Catastro creado por ley N° 26.209.

ARTÍCULO 8°.- El avalúo científico al que refiere el artículo 7 podrá ser sustituido, a opción del contribuyente, por la valuación practicada por él.

En el supuesto de ejercerse la opción mencionada en el párrafo anterior, el Estado Nacional, y el Estado Provincial o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según sea la jurisdicción en que se encuentre ubicado el inmueble, podrán adquirir el lote de terreno al precio resultante del avalúo privado efectuado por el titular dominial, con más un ciento por ciento (100%), a título de mejoras. En todos los

casos, el pago del precio deberá ser efectuado al contado y con anterioridad a la entrega de la posesión del inmueble objeto de la transacción.

Perfeccionada la compraventa mencionada en el párrafo anterior, el Estado Nacional, el provincial o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda, deberá proceder a su reventa mediante el procedimiento de licitación pública, dentro del plazo de sesenta (60) días.

ARTÍCULO 9°.- El impuesto al valor de la tierra libre de mejoras podrá ser computado como pago a cuenta del impuesto a las ganancias determinado para el ejercicio anual por el cual se liquida el impuesto de esta ley.

En el caso de sujetos pasivos de este gravamen que no lo fueren del impuesto a las ganancias, el pago a cuenta se atribuirá en la misma participación de las utilidades, computándose contra el impuesto a las ganancias de la respectiva persona física, hasta el límite del incremento de la obligación fiscal originado por la incorporación de la ganancia proveniente de la participación en la sociedad que dé lugar al mencionado pago a cuenta.

Si del cómputo previsto en los párrafos anteriores surgiere un excedente no absorbido, el mismo no generará saldo a favor del contribuyente en el impuesto a las ganancias, ni será susceptible de devolución o compensación alguna.

Respecto de aquellos períodos en los que de acuerdo con la ley N° 11.683 (t.o. 1998 y modif.) estuvieran prescriptas las acciones y poderes del fisco para determinar y exigir el ingreso del impuesto a las ganancias, la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, queda facultada para verificar el monto del pago a cuenta a que se refieren los párrafos anteriores y, en su caso, modificarlo aplicando las normas del artículo 14 de la citada ley.

ARTÍCULO 10°.- El cómputo del pago a cuenta previsto en el artículo 9 resultará de aplicación, en la medida en que la jurisdicción provincial o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda al lugar de ubicación del terreno, adhieran al régimen de la presente ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.

El referido cómputo se realizará hasta el límite del impuesto a las ganancias determinado, con anterioridad a la deducción de los anticipos ingresados, retenciones, percepciones y saldos a favor del contribuyente, imputables al período fiscal que se liquida.

ARTÍCULO 11°.- El pago a cuenta mencionado en el artículo 9 revestirá, en todos los casos, la característica de extintivo de la obligación principal, computándose como tal contra el impuesto a las ganancias determinado en el ejercicio fiscal en que se lo utilice.

ARTÍCULO 12°.- Cuando se trate de lotes de terrenos ubicados en el país, cuya titularidad directa corresponda a personas humanas o a sociedades, empresas, establecimientos estables, patrimonios de afectación o explotaciones domiciliados o, en su caso, radicados o ubicados en el exterior, el impuesto determinado con arreglo a las normas de la presente ley deberá ser ingresado, con carácter de pago único y definitivo, por la persona humana o de existencia ideal domiciliada en el país que tenga el condominio, posesión, uso, goce, disposición o administración de los referidos terrenos.

En estos casos, la alícuota establecida en el artículo 5 se incrementará en un ciento por ciento (100%) y no resultará procedente el cómputo del pago a cuenta previsto en el artículo 9.

Los responsables obligados al ingreso del gravamen tendrán derecho a reintegrarse el importe abonado, incluso reteniendo y/o ejecutando directamente los lotes de terrenos que dieron origen al pago.

ARTÍCULO 13°.- El período fiscal para la determinación del gravamen establecido en esta ley es el año calendario.

El impuesto será ingresado en seis (6) cuotas bimestrales, en la forma, plazos y condiciones que establezca la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

ARTÍCULO 14°.- En los casos de venta de lotes de terrenos a plazo, cuando

no se haya realizado la transmisión del dominio, tanto el propietario del lote como el adquirente, se considerarán contribuyentes y obligados solidariamente al pago del impuesto.

ARTÍCULO 15°.- Los escribanos públicos y autoridades judiciales que intervengan en la formalización de actos que den lugar a la transmisión del dominio o constitución de derechos reales sobre lotes de terrenos sujetos al presente gravamen están obligados a asegurar el pago del impuesto que resultare adeudado, quedando facultados a retener de los fondos de los contribuyentes que estuvieran a su disposición las sumas necesarias a ese efecto, las que deberán ser ingresadas a la Dirección General de Rentas u otro organismo fiscal similar de la jurisdicción provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en que se encuentre ubicado el terreno dentro de los quince (15) días siguientes.

Sin embargo, los escribanos públicos y autoridades judiciales podrán autorizar escrituras sin tener abonada la totalidad del impuesto del año de otorgamiento, cuando se encuentren pagas las cuotas vencidas a esa fecha, y el comprador deje constancia en dicho acto que asume la obligación de tributar las cuotas aún no vencidas, comprometiéndose a efectuar el respectivo ingreso dentro de los plazos generales o especiales fijados al efecto.

La Dirección General de Rentas de la jurisdicción provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires u organismo fiscal similar, según corresponda, podrá autorizar la realización del acto cuando el contribuyente formalice convenio para el pago del impuesto en cuotas y ofrezca suficiente garantía de su deuda fiscal, y cuando existiese transmisión de dominio y el adquirente además se solidarice con aquél para el pago del gravamen adeudado, de lo que deberá dejarse constancia en la escritura respectiva y comunicarse al organismo fiscal pertinente.

ARTÍCULO 16°.- Quedan exentos del impuesto de esta ley:

a) Los lotes de terrenos del Estado Nacional, del Estado Provincial, Municipalidades y Comunas de la Provincia, sus dependencias y reparticiones autárquicas, demás entidades públicas y entidades paraestatales creadas por ley.

b) Los lotes de terrenos destinados a templos religiosos y sus complementarios, accesorios o dependencias de los mismos, a arzobispados y obispados de la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conventos, seminarios y otros lotes de terrenos afectados a fines religiosos o conexos y/o pertenecientes a entidades religiosas debidamente reconocidas y registradas, así como los destinados a cementerios, que pertenecieren a estas entidades.

c) Los lotes de terrenos destinados a hospitales, asilos, colegios, escuelas y universidades públicas, e institutos de investigaciones científicas, siempre que los servicios que presten sean gratuitos y destinados al público en general y que dichos terrenos sean de propiedad de las instituciones ocupantes o cedidas a las mismas a título gratuito.

d) Los lotes de terrenos de propiedad de instituciones benéficas o filantrópicas, así como también los que constituyan su patrimonio aun cuando produzcan rentas siempre que la utilidad obtenida se destine a fines de asistencia social.

e) Los lotes de terrenos de propiedad de asociaciones deportivas.

f) Los lotes de terrenos de entidades sociales, siempre que justifiquen tener bibliotecas con acceso al público y realicen actos culturales, como ser conciertos, conferencias, exposiciones de arte, etc., con entrada libre.

g) Los lotes de terrenos que se ofrezcan en donación al Estado Nacional, los Estados Provinciales o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuya aceptación haya sido dispuesta por el Poder Ejecutivo que corresponda. Esta exención comprenderá los impuestos no prescriptos pendientes de pago, sus intereses y multas. Cuando estos terrenos sean parte de una parcela mayor, la exención alcanzará solamente a la fracción que se dona y deberá justificarse previamente ante la Administración Federal de Ingresos Públicos que se ha cumplido con las exigencias de las Leyes de Catastro.

h) Los lotes de terrenos exentos por leyes especiales.

i) Los lotes de terrenos destinados a establecimientos educativos privados, siempre que sean autorizados por el Ministerio de Educación de la Nación, de las Provincias o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda.

j) Los lotes de terrenos en los que estén ubicados edificios históricos y aquellos que contribuyan por su belleza arquitectónica y diseño ejemplar al mejoramiento cultural y estético del lugar donde se encuentren.

ARTÍCULO 17°.- Las exenciones comprendidas en los incisos a), b), y e) del artículo 16, se dispondrán de oficio una vez conocido el destino de los lotes de terrenos. En los casos comprendidos en los incisos c), d), y f) las exenciones se extenderán a solicitud de parte en cualquier tiempo y subsistirán mientras las condiciones que le dieron origen no varíen y la norma impositiva no sufra modificaciones.

El caso comprendido en el inciso g) se acordará al perfeccionarse la donación.

La exención del inciso i) se acordará por solicitud formulada en cualquier tiempo, y durará mientras subsista la causa. En este caso, el Estado Nacional, los Estados Provinciales o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se asegurarán que una alta proporción de los docentes sea de dedicación exclusiva con sueldos acordes a la dignidad de los docentes y los investigadores.

La exención prevista en el inciso j) será otorgada por el Gobernador de la Provincia en que se encuentre ubicado el lote de terreno o, en su caso, el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previo asesoramiento del intendente y de las áreas de cultura y turismo de la jurisdicción que corresponda.

ARTÍCULO 18°.- El Poder Ejecutivo Nacional deberá llamar a licitación pública internacional, con el objeto de establecer un sistema de valuación científica de los lotes de terreno. La tecnología y metodología serán transferidas a la Dirección Nacional de Catastro, cuyos funcionarios deberán estar en condiciones de mantener los registros de los avalúos permanentemente actualizados y a disposición de las inmobiliarias de plaza.

La obligación establecida en el párrafo anterior deberá ser cumplida dentro del plazo de un (1) año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 19°.- El gravamen es indivisible y son solidariamente responsables de su pago los condóminos, co-usufructuarios, co-herederos y co-poseedores a título de dueño.

ARTÍCULO 20°.- En el caso de empresas unipersonales cuyo titular fallezca en el curso del año fiscal, la sucesión indivisa que resulte responsable del impuesto a las ganancias a la finalización de aquél, podrá computar como pago a cuenta el impuesto al valor de la tierra libre de mejoras, en los términos indicados en el artículo 9, correspondiente a la explotación, atribuible al causante por el mismo período fiscal.

ARTÍCULO 21°.- Las Direcciones de Rentas de las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires u organismos equivalentes no prestarán aprobación a la unificación o subdivisión de partidas, sin la previa acreditación de inexistencia de deudas por el impuesto de esta ley hasta la cuota que resulte exigible a la fecha de dicha aprobación, mediante certificación expedida por la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Dicha acreditación no será exigible cuando el titular de dominio solicite que dicha deuda sea imputada a la partida o partidas que se generen por la unificación o subdivisión, a cuyos efectos los organismos fiscales mencionados en el párrafo anterior deberán establecer, con carácter general, el procedimiento y demás condiciones para su instrumentación.

Asimismo, la modalidad de imputación referida precedentemente también podrá aplicarse cuando la unificación o subdivisión sea realizada de oficio.

ARTÍCULO 22°.- El gravamen establecido en el artículo 3 se regirá por las disposiciones de la ley 11.683 (t.o. 1997 y modif.), y por las establecidas en el decreto 618 de fecha 10 de julio de 1997.

No obstante ello, la percepción y fiscalización del gravamen estará a cargo de las Direcciones de Rentas de las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires u organismos equivalentes, siendo de aplicación a tales efectos las disposiciones contenidas en los Códigos Fiscales pertinentes.

ARTÍCULO 23°.- Los contadores públicos que certifiquen balances de entidades de cualquier tipo, incluso unipersonales, deberán hacer constar en el pasivo en renglón separado, claramente desglosada, la deuda impaga por el impuesto de esta ley, en el supuesto de mora, así como también la provisión razonablemente estima-

da, para cubrir los intereses, las multas y ajustes de valor por el mismo concepto, en cuanto correspondiese.

ARTÍCULO 24°.- Los lotes de terrenos sujetos al impuesto de esta ley quedan exentos de los impuestos sobre los bienes personales y a la ganancia mínima presunta, establecidos por las leyes N° 23.966 y N° 25.063, respectivamente, así como también de aquellos gravámenes que los sustituyan en el futuro.

La exención a que se refiere el párrafo anterior sólo resultará de aplicación en la medida en que la jurisdicción provincial o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda al lugar de ubicación del terreno, adhieran al régimen de la presente ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.

ARTÍCULO 25°.- Las disposiciones de la presente ley entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial y surtirán efecto desde el 1 de enero de 2019 en las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la medida en que adhieran al régimen dispuesto por la presente ley.

ARTÍCULO 26°.- De forma



## FUNDAMENTOS

La presente ley tiene como objetivo central alcanzar un aumento de los salarios reales en torno al 12% mediante la eliminación de un impuesto distorsivo como es el Impuesto a los Ingresos Brutos, y su reemplazo por otro impuesto no distorsivo y progresista como es el impuesto al valor de la tierra libre de mejoras. Debido a su carácter multifásico y acumulativo a lo largo de toda la cadena productiva, el impuesto a los ingresos brutos genera discriminación en perjuicio de los bienes y procesos que requieren gran número de etapas, induciendo artificialmente a adoptar modos de organización empresarial que busquen economizar el impuesto a través de la reducción del número de etapas, es decir, a través de la integración vertical, en algunos casos en desmedro de la eficiencia y productividad. Desde el punto de vista económico, genera un efecto piramidal que incrementa el costo de los bienes y servicios y que, en definitiva, es soportado por los consumidores finales. Este efecto de piramidación se genera cuando los agentes económicos buscan mantener en términos relativos el mismo margen de utilidad respecto de sus costos, los cuales incluyen al impuesto. Si bien la posibilidad de que los agentes económicos mantengan el mismo margen de utilidad en términos porcentuales respecto del precio de compra dependerá del mercado (de la elasticidad precio de la demanda del bien), lo importante es resaltar que la piramidación es un resultado no deseado en economía. Para fundamentar este proyecto de ley hemos tratado de medir este efecto de piramidación usando una tabla de insumo producto para la economía argentina preparada en 1997. Los resultados preliminares indican que la eliminación del impuesto a los ingresos brutos en todas las jurisdicciones del país permitiría una rebaja promedio en los precios de los bienes de consumo del orden de un 6,13% con un máximo de 9% y un mínimo de 3,5% y un desvío estándar del 1,3%. Pero si ponderamos los rubros de la matriz insumo producto utilizando las ponderaciones que actualmente utiliza el INDEC para calcular el índice de Precios al Consumidor, el impacto en la canasta del IPC sería mucho mayor, alcanzando el 12,38%. Por consiguiente, se ratifica que la adopción de esta propuesta traería una considerable mejora en los salarios reales de los trabajadores del orden del 12% basada en una genuina mejora de la eficiencia y la productividad de la economía.

Los impuestos a los ingresos brutos constituyen una carga que desalienta a los exportadores pues no se reintegra a ellos, como es caso del IVA. Ingresos brutos y los impuestos inmobiliarios provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son gabelas que retrasan el crecimiento económico, disminuyen los salarios reales y frenan la actividad económica. El impuesto a la tierra libre de mejoras aquí diseñado compensaría con substanciales ingresos la recaudación de los impuestos derogados, así como también la recaudación del impuesto sobre los bienes personales y del impuesto a la ganancia mínima presunta. Pero, debería ser aceptado por las legislaturas de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y recaudado por los fiscos provinciales dentro de una ley federal que sirva de marco a las legislaturas provinciales que adhieran al sistema. Con el propósito de alentar a las provincias a entrar a este sistema, los contribuyentes propietarios de los lotes respectivos en las distintas provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tendrían la ventaja de computar el impuesto al valor de la tierra libre de mejoras como pago a cuenta del impuesto nacional a las ganancias. Para poder computar ese pago a cuenta los contribuyentes respectivos tendrían que inscribirse en el régimen general de pago del impuesto a las ganancias. Ello permitiría reducir la evasión en este impuesto que según algunas estimaciones se acerca al 50%, por lo cual el fisco nacional no perdería recaudación al permitir el “pago a cuenta” de marras. Y por encima de las ventajas antedichas, esta reforma impositiva permitiría aumentar los salarios reales en alrededor de un 12%.

### **La sustitución del impuesto distorsivo sobre los Ingresos Brutos**

En este proyecto de ley se sugiere una tasa anual del gravamen a la tierra libre de mejoras del uno por ciento (1%), la que será recaudada por las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, considerando a estos efectos la jurisdicción en que se encuentra ubicado el lote de terreno. No obstante, se prevé que dicha alícuota se incremente en un ciento por ciento (100%), cuando los lotes de terrenos ubicados en el país sean de titularidad directa de personas humanas o de sociedades, empresas, establecimientos estables, patrimonios de afectación o explotaciones domiciliados o, en su caso, radicados o ubicados en el exterior.

Cabe destacar que estimamos que la recaudación tributaria del año 2015 con el impuesto que aquí se propone hubiera alcanzado a cubrir y superar la recaudación

total del impuesto sobre los ingresos brutos en todo el país, así como también la recaudación de los impuestos a los bienes personales y a la ganancia mínima presunta, e impuestos inmobiliarios provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En efecto, considerando solamente la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para la cual existen estimaciones precisas<sup>79</sup>, la recaudación total en millones de pesos del impuesto a la tierra libre de mejoras en el año 2015 alcanzaría a 47.800 millones, considerando una tasa del impuesto del 1% y descontando los inmuebles exentos. Si tenemos en cuenta que en casos de no residencia fiscal del propietario de los inmuebles en el país, la tasa sería del 2%, la suma anterior excedería largamente los 55000 millones de pesos. Contra esta suma, la recaudación por ingresos brutos alcanzó 50500 millones de pesos y el impuesto inmobiliario local solamente 6900 millones.

Similares cuentas pueden hacerse en las demás jurisdicciones, lo cual permitiría sustituir aquellos impuestos con el impuesto a la tierra libre de mejoras. El total de la recaudación obtenida por las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en concepto de impuesto a los ingresos brutos fue de \$ 184674 millones de pesos en el 2014 (igual a U\$S 21473,8 millones de dólares), y en el caso del impuesto inmobiliario \$ 17428 millones de pesos (U\$S 2026 millones). La recaudación obtenida por el Estado Nacional, originada en el impuesto sobre los bienes personales fue de \$ 14355) millones de pesos (U\$S 1669 millones de dólares) y el impuesto a la ganancia mínima presunta de \$ 2.290,9 millones de pesos (U\$S 266 millones de dólares).

Para chequear los cálculos hemos considerado el total de lo recaudado por ingresos brutos en cada jurisdicción y ese número lo hemos dividido por el 80% de la cantidad de hectáreas de cada provincia, con lo cual obtenemos el impuesto promedio a recaudar por hectárea en cada jurisdicción, el que multiplicado por 100 nos arrojaría una valuación de la tierra consistente con el impuesto del 1%. Las cifras muestran consistencia con las valuaciones del mercado actual para el promedio de las tierras, tanto urbanas como rurales.

<sup>79</sup> G. Sandler, N Arbelo y P. Abelenda, PEESPA, *Un modelo de desarrollo urbano para la Ciudad de Buenos Aires*, 2012. En esta ciudad estado-cuasi provincia se ha demostrado que quitando los espacios públicos, iglesias y clubes sería posible, con una tasa del 2%, recaudar el equivalente de unos 30 mil millones de pesos, cifra que igualaba a todo el presupuesto de gastos de la ciudad en ese año.

CUADRO 1: RECAUDACIÓN IIBB AÑO 2014 EN PESOS Y EN DÓLARES

<b>Provincia</b>	<b>IIBB año 2014 (pesos)</b>	<b>recaudación IIBB año 2014 en USD = \$8,60</b>
BUENOS AIRES	67.022.640.000	7.793.330.233
CATAMARCA	862.900.990	100.337.324
CÓRDOBA	14.503.443.150	1.686.446.878
CORRIENTES	1.661.276.800	193.171.721
CHACO	2.219.901.490	258.128.080
CHUBUT	3.066.583.750	356.579.506
ENTRE RÍOS	3.499.290.000	406.894.186
FORMOSA	727.618.170	84.606.764
JUJUY	1.129.890.000	131.382.558
LA PAMPA	1.194.989.250	138.952.238
LA RIOJA	478.250.000	55.610.465
MENDOZA	7.828.700.000	910.313.953
MISIONES	4.058.138.000	471.876.512
NEUQUÉN	5.027.299.040	584.569.656
RÍO NEGRO	2.477.127.040	288.038.028
SALTA	2.742.010.000	318.838.372
SAN JUAN	1.337.185.250	155.486.657
SAN LUIS	1.618.457.200	188.192.698
SANTA CRUZ	2.879.105.330	334.779.690
SANTA FE	12.560.952.680	1.460.575.893
SGO. DEL ESTERO	1.043.754.160	121.366.763
TUCUMÁN	4.580.691.000	532.638.488
TIERRA DEL FUEGO	1.433.455.200	166.680.837
<b>PROVINCIAS</b>	<b>143.953.658.500</b>	<b>16.738.797.500</b>
<b>C.A.B.A.</b>	<b>40.721.225.130</b>	<b>4.735.026.178</b>
<b>TOTAL</b>	<b>184.674.883.630</b>	<b>21.473.823.678</b>

CUADRO 2: SUPERFICIE NETA IMPONIBLE EN HECTÁREAS

Provincia	km2	TOTAL HECTÁREAS	Espacios Públicos (estimados)	Superficie Neta imponible (Ha)
BUENOS AIRES	307.571	30.757.100	6.151.420	24.605.680
CATAMARCA	102.602	10.260.200	2.052.040	8.208.160
CÓRDOBA	165.321	16.532.100	3.306.420	13.225.680
CORRIENTES	88.199	8.819.900	1.763.980	7.055.920
CHACO	99.633	9.963.300	1.992.660	7.970.640
CHUBUT	224.686	22.468.600	4.493.720	17.974.880
ENTRE RÍOS	78.781	7.878.100	1.575.620	6.302.480
FORMOSA	62.076	6.207.600	1.241.520	4.966.080
JUJUY	53.219	5.321.900	1.064.380	4.257.520
LA PAMPA	143.440	14.344.000	2.868.800	11.475.200
LA RIOJA	89.680	8.968.000	1.793.600	7.174.400
MENDOZA	148.827	14.882.700	2.976.540	11.906.160
MISIONES	29.801	2.980.100	596.020	2.384.080
NEUQUÉN	94.078	9.407.800	1.881.560	7.526.240
RÍO NEGRO	203.013	20.301.300	4.060.260	16.241.040
SALTA	155.488	15.548.800	3.109.760	12.439.040
SAN JUAN	89.651	8.965.100	1.793.020	7.172.080
SAN LUIS	76.748	7.674.800	1.534.960	6.139.840
SANTA CRUZ	243.943	24.394.300	4.878.860	19.515.440
SANTA FE	133.000	13.300.000	2.660.000	10.640.000
SGO. DEL ESTERO	136.351	13.635.100	2.727.020	10.908.080
TUCUMÁN	22.524	2.252.400	450.480	1.801.920
TIERRA DEL FUEGO	21.263	2.126.300	425.260	1.701.040
<b>PROVINCIAS</b>	<b>2.769.895</b>	<b>276.989.500</b>	<b>55.397.900</b>	<b>221.591.600</b>
C.A.B.A.	203	20.330	4.066	16.264
<b>TOTAL</b>	<b>2.770.098</b>	<b>277.009.830</b>	<b>55.401.966</b>	<b>221.607.864</b>

CUADRO 3: VALUACIÓN DE LAS HECTÁREAS URBANAS Y RURALES REQUERIDAS PARA RECAUDAR UNA CIFRA IGUAL A LA RECAUDADA POR EL IIBB EN DÓLARES

Provincia	Valuación Requerido de la tierra USD x Ha	Recaudación Estimada USD x Ha
BUENOS AIRES	31.673	317
CATAMARCA	1.222	12
CÓRDOBA	12.751	128
CORRIENTES	2.738	27
CHACO	3.238	32
CHUBUT	1.984	20
ENTRE RÍOS	6.456	65
FORMOSA	1.704	17
JUJUY	3.086	31
LA PAMPA	1.211	12
LA RIOJA	775	8
MENDOZA	7.646	76
MISIONES	19.793	198
NEUQUÉN	7.767	78
RÍO NEGRO	1.774	18
SALTA	2.563	26
SAN JUAN	2.168	22
SAN LUIS	3.065	31
SANTA CRUZ	1.715	17
SANTA FE	13.727	137
SGO. DEL ESTERO	1.113	11
TUCUMÁN	29.559	296
TIERRA DEL FUEGO	9.799	98

Por otra parte, si bien la suma de la recaudación de ingresos brutos, bienes personales y ganancia mínima presunta representa el 75% de la recaudación del impuesto a las ganancias, como la derogación de estos impuestos y su sustitución por el impuesto a la tierra libre de mejoras se permitiría reducir la evasión en ganancias en un 50%, resultaría finalmente que el pago a cuenta del impuesto a las ganancias efectuado por los contribuyentes del impuesto a la tierra, terminaría insumiendo el 50% aproximadamente del total del impuesto a las ganancias (el cual luego se coparticipa 25% nación y 25% provincias aproximadamente).

### **Antecedentes del impuesto al valor venal de la tierra libre de mejoras**

En el año 1880, la República Argentina era un vasto territorio fértil y desierto de 2.7 millones de kilómetros cuadrados poblado por solamente unos 1.7 millones de habitantes. La Constitución establecida en 1853-60 era, en cierto sentido, un plan de desarrollo económico que ordenaba cultivar y explotar nuestra tierra. Para lo cual gobierno federal debía fomentar la inmigración europea, la educación y la construcción de ferrocarriles y puertos en pos de una economía agroexportadora, bajo los auspicios del libre comercio, también establecido constitucionalmente en el Art. 14 de la Constitución Nacional. Esas prescripciones constitucionales fueron adoptadas uniformemente como “Políticas de Estado” por los gobiernos que se sucedieron hasta el estallido de la primera guerra mundial. Para esa fecha, 1914, nuestro país estaba posicionado entre los primeros ocho del mundo en ingreso per cápita, en paridad con Francia y Alemania, aunque algo por debajo de Inglaterra, Estados Unidos, Australia y Canadá. La primera guerra mundial suspendió por cuatro años la venida de capital extranjero para la expansión de nuestra infraestructura, y limitó la inmigración europea. En el decenio de los años treinta, el freno a nuestras exportaciones agropecuarias provocado por la depresión mundial fue compensado en parte con políticas activas de tipo de cambio competitivo, sustitución de importaciones, obras públicas y construcción de caminos. En lo relativo a los impuestos, se creó la Dirección General Impositiva y el impuesto a los réditos. Quizá hubiese sido otra la historia económica argentina en la segunda parte del siglo XX si se hubiese sancionado un impuesto al valor de la tierra libre de mejoras en lugar del impuesto a los réditos, o si, como proponemos en este proyecto de ley, un impuesto a la tierra libre de mejoras que opere como pago a cuenta del impuesto a las ganancias. En lugar de esta alternativa racional, se siguió

un camino aparentemente más fácil a partir de 1943 con la congelamiento de los alquileres y su prórroga “sine die”, apartando así al país de las sabias prescripciones de la Constitución Nacional. El congelamiento fue una medida redistributiva, pero anti-productiva. Creo un gran desorden en la propiedad. El derecho personal del locatario se transformó en una suerte de derecho real y la incertidumbre consiguiente constituyó un freno al aumento de las inversiones, la producción y al desarrollo tecnológico del agro. Lo cierto es que aún en 1943, Argentina mantenía su posición entre los países de mayor ingreso per cápita del mundo, aunque la importancia del factor tierra en nuestro desarrollo comenzó a declinar.

### **Eficiencia económica del impuesto al valor de la tierra libre de mejoras**

Se trata de reivindicar, al menos en parte, al factor tierra como factor de nuestro desarrollo. Para ello se debe volver a la idea de David Ricardo sobre el impuesto al valor de mercado de la tierra libre de mejoras. En este trillado tema, la vieja escuela liberal clásica se cubrió de gloria ante de los estudiosos de la economía y las ciencias sociales y políticas. En efecto, el impuesto al valor de mercado de la tierra libre de mejoras debió ser la base de un sistema impositivo destinado a liberar las energías sociales, promover la eficiencia y el crecimiento, sin distorsionar la asignación de los recursos, y por sobre todo ello, tendiente a materializar un ideal de justicia distributiva. El mismo David Ricardo decía en el libro citado:

*“Un impuesto sobre la renta de la tierra no afectaría solamente a la renta misma; recaería totalmente sobre los propietarios y no podría transferirse a los consumidores. El propietario no podría subir la renta porque dejaría inalterada la diferencia entre el producto obtenido en el terreno menos productivo y el cosechado entre los demás.”<sup>80</sup>*

El fundamento teórico del impuesto al valor de mercado de la tierra libre de mejoras radica en la baja elasticidad de oferta del factor tierra. Si la curva de oferta de tierra es una línea vertical, el impuesto deberá ser absorbido por el mismo propietario. Es imposible que el propietario lo traslade. La única manera de evitarlo es

<sup>80</sup> Ricardo, David, Principles of Political Economy and Taxation, Capítulo X, párrafo 62. Incidentalmente, el padre de la Economía Política, Adam Smith, ya en el Libro V Capítulo 2 de la Riqueza de las Naciones de 1776, parece favorecer el impuesto a la renta de la tierra y hace referencias a la “ingeniosa teoría” de los fisiócratas franceses al respecto.



trasladando el predio a otras manos. Por ello, para poder conservar su propiedad, no tendrá más remedio que hacerla producir más para poder pagar el impuesto y todavía tener un excedente. Es importante, sin embargo, que el impuesto se aplique solamente a la tierra libre de las mejoras que pueda efectuar el mismo propietario. Se trata de alentarlo a construir edificios, depósitos, alambrados, silos, molinos, aguadas, canales y toda clase obras a ejecutar por el mismo dueño, tendientes a mejorar la productividad del predio de que se trate.

El primer país que ensayó con éxito este impuesto liberal y progresista en forma masiva fue paradójicamente un país conservador como el Japón de fines del siglo XIX. El país estaba gobernado por el Emperador Meiji, un joven brillante y restaurador de los poderes políticos imperiales. Este gobernante decidió abolir el sistema feudal existente en su país de tenencia de la tierra en manos de grandes familias dinásticas. Meiji pensaba que el sistema feudal era culpable del atraso del Japón y que si su país no se desarrollaba iba a ser prontamente invadido y convertido una colonia de Inglaterra, o de los Estados Unidos, cuyos buques de guerra merodeaban sospechosamente alrededor de sus costas. Fue así que a poco de asumir el poder en 1868, este Emperador estableció un sistema liberal para comprar y vender tierras, pero al mismo tiempo puso un fuerte impuesto al valor de la tierra libre de mejoras para forzar a las familias guerreras y terratenientes a vender las tierras a quienes podían pagar los impuestos. Estos eran los agricultores que sabían cómo trabajarla y hacerla producir para después poder pagar la carga tributaria. En tres años la producción de arroz se triplicó y Japón empezó su carrera hacia el desarrollo económico con un éxito inicial espectacular merced a la aplicación del impuesto a la tierra libre de mejoras dentro de un sistema de libertad de comercio para la tierra.

Un autor de gran interés para el argumento a favor del impuesto al valor de la tierra libre de mejoras fue el norteamericano Henry George (1839-1897) quien publicó en 1879 un popular libro bajo el título “Progress and Poverty”<sup>81</sup>. El libro defiende la idea de un impuesto único sobre la renta pura o “no ganada” de la tierra. Dicha forma de imposición permitiría al Estado apropiarse de aquella parte de la renta bruta total debida a las condiciones naturales de fertilidad y

<sup>81</sup> George, H., *Progress and Poverty*, New York, Schalkenbach Foundation, 1929.

localización, dejando exenta la parte obtenida como consecuencia de las mejoras realizadas por el propietario mediante el trabajo y la inversión de capital. Este impuesto, según George, debía ser el único admisible para la financiación de los gastos gubernamentales y permitiría, según él, la eliminación de los demás tributos, lo cual constituiría un aliciente para el comercio y para la industria y un beneficio para los obreros, forzando a su vez a los terratenientes a mejorar su propiedad. Es discutible la tesis del impuesto “único” a nivel nacional, pero en el caso de las provincias y municipalidades, la idea del impuesto único tiene un alto grado de validez. Al respecto un estudio reciente muestra en detalle cómo un impuesto único al valor de la tierra libre de mejoras del 2% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires permitiría solventar la totalidad del presupuesto de esta ciudad, que es una cuasi-provincia<sup>82</sup>. Ello revela que este impuesto, si se lo considerara como pago a cuenta del impuesto a las ganancias, podría devolver gran parte de su autonomía fiscal a las provincias y podría ser la pieza clave para destrabar la imposible ley convenio que estipula el artículo 75, inciso 2) de nuestra Constitución Nacional sobre la coparticipación impositiva.

Muchos políticos y economistas en nuestro país impulsaron las ideas de Ricardo y Henry George sobre el impuesto a la tierra libre de mejoras, especialmente los conservadores progresistas de principios del siglo XX como por ejemplo el presidente Roque Sáenz Peña, el gobernador de Córdoba Ramón J. Carcano<sup>83</sup>, Eleodoro Lobos, ministro de agricultura del Presidente Roque Sáenz Peña y Decano de la Facultad de Ciencias Económicas, José María Rosa, ministro de Hacienda de Julio Argentino Roca y luego de Victorino de la Plaza, Antonio de Tomaso y Walter Kugler, ministros agricultura del Presidente Agustín P. Justo y Arturo Umberto Illia, entre otros. Más modernamente muchos autores han insistido en las bondades de este impuesto en relación a los demás, cuya carga, se afirma, agobia al país y frena la producción<sup>84</sup>.

<sup>82</sup> G. Sandler, N Arbelo y P. Abelenda, PEESPA, Op. Cit.

<sup>83</sup> Cárcano, M., La evolución histórica del régimen de la tierra pública, Buenos Aires, Eudeba, 1972. de Tomaso, A. “Los impuestos a la valorización de la tierra”, Revista de Ciencias Económicas, (14-15), Buenos Aires, 1914. Máspero, A., “Generalidades del impuesto único”, Revista de Ciencias Económicas, (31-32), Buenos Aires 1916. Audino, Patricia, La influencia de las ideas económicas en las políticas de la Argentina de principios de siglo XX. Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur, 2004.

Especial reconocimiento merece Roque Sáenz Peña, pues más allá de su adhesión intelectual a la idea, en ejercicio de la presidencia promovió dos proyectos de ley tan consistentes entre sí como la cara y la ceca de una moneda: uno, político, la ley del voto secreto y obligatorio, por el que es recordado y otro, que movilizaba la economía y respaldaba las bases económicas de la democracia. Sin ésta segunda ley, la primera podía ser peligrosa para la paz social y la estabilidad política del país. El segundo proyecto fue archivado por causa de su prematura muerte y olvidado por los siguientes hombres públicos, pero es de enorme actualidad. Su fin era asegurar la “democracia política” mediante una correlativa “democracia económica”, consistente en “igual derecho de acceso a la tierra para todos que quisieran trabajarla”. El proyecto establecía el impuesto a la renta de la tierra libre de mejoras, a pagar en todos los territorios nacionales (las 10 gobernaciones) que en su conjunto eran la mayor parte, del territorio argentino de entonces. Los antecedentes de este proyecto provenían del decenio de 1820 durante el gobierno de Rivadavia<sup>85</sup>.

La idea del impuesto a la tierra libre de mejoras ha sido entusiastamente favorecida por el gobierno norteamericano con su política exterior después de terminada la segunda guerra mundial en 1945, como modo de favorecer la difusión de la propiedad privada agraria en pequeñas parcelas en todo el mundo, combatir el latifundio, aumentar la productividad de las economías capitalistas y de esta manera luchar eficientemente contra ideologías que favorecen la propiedad estatal de la tierra, un sistema que demostró ser ineficiente. De allí, las reformas agrarias efectuadas en países fuertemente influenciados por Estados Unidos como Japón, Corea del Sur y Taiwán en la temprana posguerra. De allí, la presión en el mismo sentido de la Alianza para el Progreso, programa lanzado por el Presidente Kennedy para América latina a poco de asumir su presidencia en 1960.

A lo largo de la historia, el impuesto a la renta de la tierra libre de mejoras ha sido aplaudido por los políticos y economistas liberales de todo el mundo. Por

<sup>84</sup> Sandler, Héctor Raúl, A la búsqueda del tesoro perdido, ICE, Buenos Aires, 2008. Incidentalmente, el autor agradece los valiosos y sesudos comentarios efectuados por el Dr. Sandler a este ensayo y proyecto de ley. También cabe destacar que la insistente prédica del Dr Sandler a favor de la idea georgista fue para mi motivo de inspiración para redactar este artículo y proyecto de ley. Scornik Gerstein, Fernando, Tenencia de la tierra para una sociedad más justa, ICE, Buenos Aires, 2007.

<sup>85</sup> Lamas, Andrés, La legislación agraria de Bernardino Rivadavia, Buenos Aires, 1922.

ejemplo, fue apoyado por el partido liberal inglés por intermedio de Winston Churchill cuando era diputado por este partido en la Cámara de los Comunes en 1909<sup>86</sup>. Entre los economistas, el impuesto a la tierra libre de mejoras es el preferido. La literatura al respecto es abrumadora<sup>87</sup>. Los países que se caracterizan en la actualidad por hacer hincapié en el impuesto a la tierra libre de mejoras son Australia, Nueva Zelanda y algunos estados y municipalidades de los Estados Unidos, Inglaterra, Japón y Canadá<sup>88</sup> donde es deducible del impuesto a las ganancias. En la República Argentina la recaudación del impuesto inmobiliario en proporción a la recaudación impositiva total llega al 3,6%, 3 veces menos que en los países referidos<sup>89</sup>. Claro está que a este porcentaje exiguo habría que agregarle recaudaciones municipales y el impuesto nacional a los bienes personales, en el que la mayor parte de la recaudación corresponde a inmuebles e incluye a las mejoras.

La implementación de un régimen de impuesto a la tierra libre de mejoras en la Argentina tendría efectos expansivos sobre la actividad agropecuaria y sobre la industria de la construcción, tal como ocurrió en todos los países en los que se aplicó. Por ejemplo, en Pennsylvania, Estados Unidos, se probó el fuerte impulso a favor de la construcción de viviendas que significó recaudar menos del 0,5% sobre el valor del suelo y no cobrar nada sobre lo edificado, sin importar la calidad y cantidad construida. A principios de los años 1970, en ese Estado, de manera sucesiva, 8 ciudades hicieron el cambio y en dos años la construcción aumentó alrededor del 250% poniendo fin a la desocupación y proveyendo de viviendas a quienes carecían de ella<sup>90</sup>.

<sup>86</sup> <http://web.archive.org/web/20011217193137/home.vicnet.net.au/~earthshr/winston.ht ml>

<sup>87</sup> Musgrave, Richard and Peggy, *Public Finance in Theory and Practice*, MacGraw Hill, N.Y, 1984, pag. 295; Stiglitz, Joseph, *The Economics of the Public Sector*, Norton, N.Y, 1986, pag. 575; Lewis, Stephen, *Taxation for Development* Oxford University Press, N.Y, 1984 pag. 165; Nuñez Miñana, Horacio, *Finanzas Públicas*, Ediciones Macchi, 1998, Pag. 237.

<sup>88</sup> Musgrave, Op. Cit. Pags. 321, 475, 413.

<sup>89</sup> CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo Número 84, *La Imposición en la Argentina: un Análisis de la Imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos* por Oscar Cetrángolo y Juan C. Gómez Sabaini, Pag. 13

<sup>90</sup> Cord, Steven *Catalyst. How a Reform of the Property Tax Can Revitalize Our Cities and Counter Inflation and Recession*, Penn, 1979.

La tierra rural dejaría de ser un bien dedicado parcialmente a la especulación y pasaría a ser un bien de producción, exclusivamente, pues sería imperativo generar los excedentes con los cuales poder pagar el impuesto. Los propietarios rentistas deberán contratar ingenieros agrónomos, veterinarios y especialistas para aplicar la más moderna tecnología agropecuaria. Y si no están en condiciones de hacerlo, deberían vender sus campos a quienes estén en condiciones de maximizar la producción. Vastas extensiones de tierra en el Chaco, Formosa, Salta, Santiago del Estero<sup>91</sup>, provincias con una recaudación bajísima en este impuesto, deberán ser aplicadas a las producciones más rentables<sup>92</sup>. La mera posesión de tierras con agricultura extensiva para lucrar con la valorización de la tierra en el largo plazo dejaría de ser conveniente. Habría una gradual y beneficiosa transferencia de tierras a aquellos que la saben trabajar, como enseña la experiencia universal. Claro está que la mayor parte de esa producción adicional deberá ser exportada, lo cual potenciará el desarrollo del país. Se repetiría así el boom exportador de 1860-1914, época en que también el impuesto inmobiliario, llamado entonces contribución territorial directa, proveía el 60% de las finanzas provinciales.

Todo el vasto interior del país agrario está despoblado mientras domina el hacinamiento en las ciudades particularmente en la “zona metropolitana de Buenos Aires”. En menos de 3.000 km<sup>2</sup> están radicados más de 14 millones de personas y más de 2 millones viven en “villas miserias”. La densidad habitacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es de 15.000 personas por kilómetro cuadrado.

Es probable además que los efectos más significativos del impuesto al valor de la tierra libre de mejoras se produzcan en las zonas urbanas. La actual “contribución inmobiliaria está diseñada al revés de lo propuesto en este proyecto de ley y rinde muy poco si se lo considera como ingreso para el fisco. Paga mucho más quien

<sup>91</sup> CEPAL, Op.Cit. Informa que el 84% de la recaudación del impuesto inmobiliario corresponde a cinco jurisdicciones a saber: Provincia de Buenos Aires, CABA, Santa Fe, Córdoba y Mendoza. Las restantes 19 provincias solamente recaudan el 16%.

<sup>92</sup> En diciembre del 2006 se sancionó la Ley Nacional de Catastro bajo el número 26.209, para modernizar la situación catastral de todo el país y la creación del nuevo Consejo Federal del Catastro, el que estará integrado por todos los catastros de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta institución podría servir de base para reforma que se propone en este estudio

construye de buena calidad o renueva su edificio, que aquel que mantiene baldío su terreno, o en estado de ruina a su edificio.

Pero las zonas rurales se beneficiarían enormemente y con ello también las finanzas provinciales e incluso también las nacionales, por la mayor recaudación debida al extraordinario crecimiento en el volumen de exportaciones generada por la mayor producción. Para llevar a cabo la reforma que se propone, los gobiernos nacionales y provinciales debieran actuar coordinadamente con un criterio de largo plazo y no movidos por urgencias presupuestarias circunstanciales. El impuesto a la tierra libre de mejoras debiera ser aprobado por una ley del Congreso Nacional como “contribución directa por tiempo determinado”. Las tierras deberían ser valuadas científicamente a su valor venal libres de mejoras y la tasa del impuesto debiera ser del 1% anual pagadero en 6 cuotas bimestrales dentro del año.

### **El concepto libre de mejoras**

Es crucial que la ley defina el concepto “libre de mejoras”. Se refiere a las construcciones, edificios, alambrados, aguadas, galpones, molinos, sistemas de riego, canales, caminos, árboles plantados, que se encuentren dentro del predio de que se trate. Estos deben quedar totalmente excluidos de la valuación fiscal. Se trata de valuar el predio pelado. En estado salvaje. Pero sí deben tenerse en cuenta las mejoras de predios vecinos que confieren valor económico al propio. La tierra debe valuarse en función de los caminos, calles, autopistas, construcciones vecinas y jardines, que, aunque ajenos al predio de que se trate, lo hacen más valioso. La idea es que el contribuyente individual que haga mejoras en su propio predio no pague impuesto por ellas, de manera que se sienta estimulado a hacerlas. Pero en cambio tenga que pagar por la mayor valuación de las tierras que trae el progreso general de la sociedad, la llamada plusvalía de origen social. En otras palabras, debe pagar por el mayor valor que pueda recibir su tierra por las mejoras efectuadas por sus vecinos en predios ajenos, incluso las mejoras que hace el Estado nacional, provincial o municipal en las cercanías de su predio.

Por otra parte, la aplicación del impuesto a la tierra libre de mejoras en el ámbito urbano estimularía una gradual relocalización de la población argentina hacia las ciudades del interior donde la tierra es mucho más barata y donde se pagarían

menores impuestos en relación a los que se pagarían en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el gran Buenos Aires. También se incentivaría el inmediato uso de los terrenos baldíos y el mejoramiento de las propiedades existentes en todo el país, desde que las mejoras estarían exentas del impuesto. Todo ello, como se destacó antes, daría un poderoso impulso a la industria de la construcción, actividad creadora de empleos por excelencia.

### **Derogar la prohibición de indexar**

Para reforzar la actividad en la industria de la construcción, que de por sí ya estaría estimulada porque las construcciones sobre los lotes no estarían gravadas, convendría complementar el establecimiento del impuesto a la tierra libre de mejoras con la derogación de la prohibición de la indexación y la sanción de otro proyecto de ley tendiente a desdoblarse las funciones del dinero, como lo hemos propuesto en nuestros proyectos de ley 1513-2016 y 3099-2016. Estos proyectos, además, de aprovechar el saneamiento del INDEC, fomentarán el aumento de todos los depósitos a plazo fijo a más de tres meses en los bancos dado que éstos estarían automáticamente indexados<sup>93</sup>. Ello permitiría también reforzar enormemente la difusión de hipotecas indexadas con el índice del costo de la vida. De esta manera, al crear una alternativa de inversión en el país, se desalentaría la compra de dólares, con lo cual se obtendría el beneficio adicional de frenar la fuga de capitales, la que según el INDEC supera los 200 mil millones de dólares. En adición, los proyectos de ley referidos darían un golpe de gracia a la economía subterránea mediante una batería de medidas fiscales y de reforma de un artículo sobre pagos del Código Civil.

### **La Constitución Nacional, el eficiente uso del recurso tierra, la reducción de la evasión y el fomento de la correspondencia fiscal.**

El Art. 75 de la Constitución Nacional establece que:

<sup>93</sup> La ley Cobos sancionada en el 2016 estimula la indexación de los préstamos hipotecarios solamente para los casos de vivienda única y ello con el índice del costo de la construcción, lo cual difiere de nuestros proyectos de ley que proponen el índice de precios al consumidor nivel general dentro de un sistema de indexación mucho más abarcativo, como existe en Chile con la Unidad de Fomento.

*Corresponde al Congreso:*

*1. Legislar en materia aduanera. Establecer derechos de importación y exportación, los cuales así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.*

*2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y el bien general del estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.*

*Una ley convenio sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad de la remisión de los fondos*

*La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.*

*La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias*

*No habrá transferencia de competencias, servicios y funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada, o por la ciudad de Buenos Aires en su caso.*

*Un organismo federal tendrá a su cargo el control y la fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.*

*3. Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo*



*determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.*

Estos tres incisos del artículo 75 tienen su fuente en el art. 67, incisos 1) y 2) de la Constitución de 1853-60, por lo cual es interesante determinar qué entendían los constituyentes de esa época por contribuciones directas o indirectas. Nada mejor que referirse al respecto a Juan Bautista Alberdi, el inspirador de la Constitución histórica. Afirmaba el gran tucumano<sup>94</sup>:

*O se pide directamente al contribuyente una parte de su renta, o bien se exige una suma sobre ciertos consumos que hace con su renta, sin inquirir su nombre o mencionar su persona. Lo primero es la contribución directa, lo otro es llamado contribución indirecta.*

Es evidente que al exigir al propietario de un inmueble una parte de la renta de ese inmueble a título de impuesto inmobiliario, estamos ante una contribución directa. Corroborando esta antigua interpretación y después de una larga disquisición sobre lo que se entiende por impuestos directos o indirectos y reconociendo que la mayoría de los autores considera directos a los impuestos que no son trasladables, e indirectos a aquellos en los cuales en que el contribuyente “de jure” traslada la carga impositiva al de facto por la vía de la elevación de los precios, afirma Dino Jarach:

*En resumen, me parece que de acuerdo con los conceptos de Alberdi y Gorostiaga, el significado de impuesto directo era muy amplio y abarcaba a todos los impuestos no aduaneros y por lo tanto, todos los impuestos que no fueran aduaneros debían ser establecidos por la Nación únicamente por tiempo determinado. ...¿Que se entiende por contribución directa? Cuando alguien va a pagar la contribución directa, todo el mundo sabe que se trata de la contribución territorial o fundiaria, o, como se la denomina más modernamente, contribución o impuesto inmobiliario. La contribución directa era el principal recurso provincial en una época en que la riqueza inmobiliaria era la más importante manifestación de riqueza<sup>95</sup>.*

<sup>94</sup> Alberdi, Juan Bautista, El Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853” en Obras Completas, tomo 4, Edición La Tribuna Nacional, Buenos Aires 1886. Pag. 416.

<sup>95</sup> Jarach, Dino, Curso Superior de Derecho Tributario, Tomo I, Pag. 56, Editorial CIMA, 1957.

Sobre esta premisa, esto es que el impuesto inmobiliario es una contribución directa, no cabe duda que la Nación puede establecerla por tiempo determinado “proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación” porque “el bien general del estado lo exige”. Además, para que no distorsione la asignación de los recursos de la economía nacional debe ser un tributo establecido como un impuesto al valor de la tierra “libre de mejoras”.

Este último es un concepto fundamental, como ya hemos adelantado. Pero una pregunta adicional surge: en caso de que lo establezca la Nación, ¿Es coparticipable? La respuesta la da el propio inciso 2: no lo es si tiene una asignación específica. Pues bien, la asignación específica que aquí sugerimos es la de solventar los gastos provinciales de seguridad y educación. Es decir, que no se trataría de un impuesto para beneficiar a las arcas nacionales, sino todo lo contrario. Sería para beneficio de las mismas provincias donde está ubicado el inmueble. Esta sería la asignación específica que exige la Constitución Nacional para que no sea coparticipable.

Además, sugerimos una tasa anual que no pueda exceder del 1% del valor venal, excepto que se trate de terrenos de propiedad de sujetos residentes del exterior, en cuyo caso, la tasa subiría al 2%. Además, este proyecto de ley propone que el impuesto sea computable como pago a cuenta del impuesto a las ganancias por parte de los contribuyentes residentes en el país. Y que, por otra parte, se derogue el impuesto a los bienes personales y el impuesto a la renta mínima presunta en lo referente a los inmuebles alcanzados por el impuesto a la tierra libre de mejoras. En efecto, en la actualidad existe una caótica triple o cuádruple imposición sobre los inmuebles, incluyendo las mejoras sobre los mismos: el impuesto o tasa municipal, el impuesto inmobiliario provincial y el inmobiliario nacional por la vía del impuesto a los bienes personales y el de la ganancia mínima presunta sobre inmuebles. Queda claro entonces que el impuesto a la tierra libre de mejoras legislado de la manera aquí propuesta contribuiría fuertemente a fortalecer la autonomía financiera de las provincias y a aumentar la productividad de las tierras del país, a redistribuir racionalmente su población, al fomento de la industria de la construcción y el empleo, puesto que las mejoras no estarían gravadas, todo ello en un contexto de justicia distributiva y óptima asignación de los recursos.

## **Pago a cuenta de Ganancias y disminución de la evasión en este impuesto**

El impuesto a la tierra libre de mejoras del 1% sobre el valor venal de la tierra libre de mejoras debe poder computarse como pago a cuenta de ganancias. Y esta es una condición sine qua non para el éxito de la reforma fiscal que se propone. Como el impuesto a la tierra libre de mejoras es imposible de evadir y debe pagarse inexorablemente, su establecimiento y su cómputo como pago a cuenta ayudaría a la Nación a reducir la evasión en el impuesto a las ganancias. En efecto, una gran cantidad de potenciales contribuyentes no inscriptos en este impuesto verían la conveniencia de inscribirse para aprovechar el dicho pago a cuenta. De la misma manera, una legión de monotributistas encontraría conveniente pasar al régimen general de pago del impuesto a las ganancias para también aprovechar el pago a cuenta. Según la CEPAL, la evasión impositiva en ganancias llega en nuestro país al 49,7%, una de las más altas entre las de los países en desarrollo<sup>96</sup>. Con el sistema que se propone la evasión podría alcanzar una meta más normal del 20%.

## **Derogación de los impuestos sobre los ingresos brutos e inmobiliarios en las jurisdicciones adherentes**

Tal como fuera señalado, la adhesión de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al presente régimen implicaría el compromiso de derogar el impuesto sobre los ingresos brutos y el impuesto inmobiliario o tributo similar existente, debiendo la autoridad ejecutiva de la Provincia, o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires suspender la aplicación de los referidos gravámenes dentro de los treinta (30) días corridos de la fecha de adhesión al presente régimen.

La eliminación del impuesto inmobiliario o similar en la jurisdicción adherente procura evitar la doble imposición que se generaría respecto de los terrenos que queden sujetos al impuesto a la tierra libre de mejoras, más aún cuando la actual contribución inmobiliaria está diseñada al revés de lo propuesto en este proyecto de ley, y que además genera una exigua recaudación fiscal.

Por su parte, la derogación del impuesto sobre los ingresos brutos en la jurisdic-

<sup>96</sup> CEPAL, Op.Cit. Pag. 38

ción que adhiera al régimen se funda en la necesidad de eliminar los efectos distorsivos que genera esta forma de imposición y su incompatibilidad con la adopción de un sistema tributario más justo y equitativo y con mayor neutralidad fiscal. El carácter regresivo, multifásico y acumulativo del impuesto sobre los ingresos brutos da sustento a su necesaria eliminación del sistema tributario vigente.

A diferencia del impuesto a la tierra libre de mejoras propuesto, el impuesto sobre los ingresos brutos recae finalmente sobre el sector con menor capacidad adquisitiva. En efecto, se trata de un impuesto regresivo ya que, al no tener en cuenta la capacidad contributiva del sujeto, a mayores ingresos disminuye su incidencia efectiva. En consecuencia, la cantidad pagada con relación al ingreso de las personas aumenta cuando dicho ingreso disminuye, como ya lo hemos expuesto al comienzo de estos fundamentos.

### **Eliminación de conflictos interprovinciales y promoción de exportaciones**

Por otra parte, la territorialidad del gravamen a los ingresos brutos ha generado no pocas controversias. Ello por cuanto el principio de territorialidad es de difícil aplicación cuando los ingresos brutos se devengan como retribución de una actividad desarrollada sólo en parte en la jurisdicción provincial del contribuyente. En esta hipótesis, los ingresos brutos no pueden ser atribuidos entera y exclusivamente a la actividad producida en una sola jurisdicción, y ésta es la razón principal del nacimiento del Convenio Multilateral. Este acuerdo ha generado controversias sobre su interpretación y alcance por parte de los contribuyentes y las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En cuanto al comercio internacional, cabe señalar que los impuestos plurifásicos y acumulativos como el impuesto sobre los ingresos brutos producen dos efectos no deseados desde el punto de vista económico, que los torna carentes de neutralidad. Por un lado, se incorporan al costo de los bienes exportados, haciéndolos perder competitividad en los mercados internacionales. Por otro lado, actúan como un verdadero subsidio a los bienes importados desde otros países que no establecen este tipo de impuestos, los que compiten con los nacionales con una ventaja adicional en los mercados internos.

En resumen, la derogación del impuesto sobre los ingresos brutos por parte de las jurisdicciones locales que adhieran al presente régimen permitirá disminuir las distorsiones que produce este gravamen en la economía nacional y estimular nuestras exportaciones; y producirá además una importante rebaja en los precios de los bienes y servicios, debido a que no se acumulará en el costo de éstos con efecto cascada. Adicionalmente, se generará el aumento en los salarios reales del 12% ya mencionado y además, y se posibilitaría eliminar los conflictos interprovinciales que se han incrementado en los últimos años.

No puede desconocerse que el establecimiento del impuesto a la tierra libre de mejoras, conforme el esquema aquí propuesto, se enmarca en una reforma con alto impacto progresista, tendiente a reducir la imposición indirecta y regresiva al consumo, respecto de los contribuyentes que menos ingresos ganan y, al mismo tiempo, someter a imposición directa a los titulares de tierras con alta capacidad contributiva.

### **Correspondencia fiscal y aumento de las autonomías provinciales**

Las debilidades del sistema impositivo argentino no solamente radican en los impuestos legislados que en la práctica no se cobran en desmedro de la ley y la justicia distributiva. También hay un grave problema de correspondencia fiscal. En efecto, el régimen de coparticipación vigente determina que lo que los gobiernos provinciales gasten lo que no recaudan, sino que les viene de arriba de la Nación. Es decir que los gobiernos provinciales argentinos tienen mayores responsabilidades de gasto que de recaudación, lo que conduce a comportamientos fiscales no responsables, a un desincentivo a recaudar y, por lo tanto, a una mayor evasión. Con el sistema que se propone en esta ley se respaldaría la autonomía provincial y se fortificaría la recaudación por las provincias mediante un impuesto tradicionalmente local, con lo cual se contribuiría a poner fin a la actual sumisión humillante de los gobernadores de provincia al poder presidencial.

### **El dominio “originario” provincial y la distribución de los poderes impositivos**

La legislación del Congreso de la Nación tendiente a establecer un impuesto a la tierra libre de mejoras uniforme en todo el territorio nacional podría ser visto por algunos juristas como una intromisión inaceptable en la autonomía de las pro-

vincias y los municipios. Particularmente relevante para este argumento contrario a este proyecto de ley sería el artículo 124 de la Constitución Nacional de 1994 que reza:

*Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*

Existe en nuestro país una gran confusión sobre la interpretación de esta cláusula que, en realidad, es redundante. Para dilucidar el punto debemos puntualizar qué se entiende por dominio originario. Nada mejor al respecto que referir la cuestión a Dalmacio Vélez Sarsfield, quien fuera autor del Código Civil anterior, Ministro de Hacienda en la Presidencia de Mitre y del Interior en la de Sarmiento, y sobre todo el primer profesor de Economía Política en la Universidad de Buenos Aires. Todo un gran maestro en el Análisis Económico del Derecho. Escribía Vélez en la nota al art. 2507 del Código Civil:

*Muchos autores dividen la propiedad en la propiedad soberana del Estado y en la propiedad del derecho civil, en otros términos, en dominio eminente y dominio civil. La Nación tiene el derecho de reglamentar las condiciones y las cargas públicas de la propiedad privada. El ser colectivo que se llama Estado tiene respecto de los bienes que están en su territorio, un poder, un derecho superior de legislación, de jurisdicción y de contribución, que aplicado a los inmuebles, no es otra cosa que una parte de la soberanía territorial interior. A este derecho del Estado, que no es un verdadero derecho de la propiedad o dominio, corresponde el deber de los propietarios de someter sus derechos a las restricciones necesarias al interés general, y de contribuir a los gastos necesarios a la existencia, o al mayor bien del Estado.*

Está claro que el “dominio originario” no es ni más ni menos que el “dominio eminente” al que se refiere Vélez Sarsfield. Y si bien es cierto que las provincias tienen ese dominio eminente u originario, en gran medida lo han delegado en la Nación al aprobar la Constitución de 1853-60 y la de 1994. Ejemplo de esa delegación es la autorización del art. 75, inc. 12) al Congreso Nacional para dictar el Código Civil y el de Minería que precisamente tratan respecto de los alcances de la propiedad civil lo cual es correlativo de la estricta prohibición a las provincias de ejercer el poder delegado a la Nación según reza el art. 126, como dictar los códigos de

fondo, establecer aduanas interprovinciales y otras. Para mayor redundancia, la Constitución Nacional vuelve a prohibir a las provincias establecer derechos aduaneros en el transcurso art. 75, inciso 1). Y, además, en el art. 9 reitera que no habrá más aduanas que las nacionales en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso. Por su parte, el art. 10 establece que el interior de la República es libre de derechos de circulación de los efectos de producción nacional, y libres también serán las mercancías de todas clases despachadas por las aduanas exteriores. La Constitución quita a las provincias también en los arts. 11 y 12 el derecho a establecer peajes de tránsito a carruajes, buques y bestias en todo el territorio nacional. A mayor abundamiento, establece en los arts. 7 y 8 que el ciudadano de una provincia es ciudadano de las demás y que los procedimientos y actos públicos en una provincia hacen fe en las demás. Todas estas normas tienden a crear un gran mercado nacional para promover el desarrollo económico. En efecto, la filosofía de estas normas está en la Economía Política de Adam Smith. En su libro la “Riqueza de las Naciones”<sup>97</sup>, el escocés estableció como uno de los grandes principios de la economía política con plena vigencia hoy día, que la productividad depende de la división del trabajo, y que la división del trabajo depende de la extensión del mercado. Alberdi, el diseñador de las grandes líneas de nuestra Constitución histórica conocía perfectamente la obra y la escuela de Adam Smith. Y luego de prodigar elogios sin par a este autor por ensalzar el valor del trabajo como fuente verdadera y última de la riqueza, dice sin medias tintas en su ya citado libro sobre el sistema económico y rentístico de la Constitución Argentina:

*A esta escuela de libertad pertenece la doctrina económica de la Constitución Argentina y fuera de ella no se deben buscar comentarios ni medios auxiliares para la sanción del derecho orgánico de esta Constitución*<sup>98</sup>.

<sup>97</sup> Smith Adam, La Riqueza de las Naciones, 1776, Edición FCE, Pags. 8, 9 y 12

<sup>98</sup> Alberdi J.B., Op. Cit. Pags. 147 y 148

## Resumen

Como consecuencia de las anteriores consideraciones, queda claro que esta reforma propuesta al sistema impositivo argentino, estableciendo un impuesto nacional del 1% anual al valor venal de las tierras urbanas y rurales libres de mejoras en sustitución de los impuestos a los ingresos brutos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tendría consecuencias sinérgicas importantes para el aumento de la producción agropecuaria, la expansión de la industria de la construcción, la creación de empleos, el aumento de los salarios reales en un 12%, la mejora en la recaudación impositiva provincial, municipal y nacional. Además de promover la correspondencia fiscal, la reducción de la evasión y la justicia distributiva conjuntamente con la eficiencia económica.

Para que el impuesto a la tierra libre de mejoras que propone esta ley no resulte en una sobrecarga insostenible para los contribuyentes, su pago debería ser considerado como pago a cuenta del impuesto a las ganancias, y debería estar acompañado de la derogación del impuesto a los ingresos brutos a nivel provincial y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los bienes personales y del impuesto a la renta mínima presunta, en relación a los inmuebles alcanzados por el impuesto propuesto. De esta manera, esta iniciativa legislativa sería extremadamente conveniente para las provincias, pues reduciría de una manera formidable su subordinación de facto al gobierno nacional.

Beneficiaría también al Estado Nacional porque ayudaría a la Administración Federal de Ingresos Públicos al control de la evasión en el impuesto a las ganancias, evasión que según estimaciones de la CEPAL alcanzaría al 49,6%. Sobre la base satelital, los registros catastrales de todo el país y con el apoyo del Consejo Federal del Catastro ya creado por Ley 26209, el Poder Ejecutivo nacional debería realizar el avalúo “proporcionalmente igual en todo el territorio de la Nación” de las tierras libres de mejoras, y suministrar dicho avalúo las provincias y a la CABA. Para ello contarán con los informes de las inmobiliarias del lugar. En el caso de los predios rurales, el avalúo científico proporcionalmente igual efectuado por el Estado Nacional se propone que sea suplantado, a opción del contribuyente por una autovaluación, pero en este caso, el Estado Nacional, o el provincial, o el municipal, podrían adquirir el inmueble al precio fijado por el avalúo privado del propietario,



con más un 100%, a título de mejoras. Luego el Estado correspondiente procedería a su reventa por licitación a quienes deseen la tierra para trabajarla.

El impuesto a la renta de tierra libre de mejoras del 1% del valor venal debe ser recaudado por las provincias, como lo dispone el proyecto, fortaleciéndose así la llamada correspondencia fiscal. Este impuesto legislado como pago a cuenta de Ganancias es la base para destrabar el impasse del artículo 75, inc. 2) de la Constitución Nacional que prevé una casi imposible ley convenio entre la Nación y las provincias. Las provincias aplicarían el 1% del gravamen a la seguridad y a la educación, con el objeto de darle una asignación específica y cumplir el precepto constitucional.

Finalmente, la ley propuesta deroga la prohibición de indexar estipulada en las leyes 23928 y 25561, todavía vigentes en este aspecto, y permite indexar con el índice el índice del costo de vida, o el que las partes convengan, lo cual facilitaría la estipulación de préstamos hipotecarios indexados que permitirían financiar la construcción de mejoras, incluidas viviendas, sobre los inmuebles de todo el país, así como la creación de empleos. De esta manera, se brinda un instrumento de ahorro para frenar la sangría que representa la fuga de capitales por la vía de la compra de dólares por parte del público ahorrista.

# 16.

LEY DE RESTABLECIMIENTO DE  
MECANISMOS DE INDEXACIÓN EN  
MATERIA TRIBUTARIA, BALANCES,  
CRÉDITOS Y DEUDAS.

*4436-D-2017 - Presupuesto y Hacienda - 23/08/17.*

# PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

## **LEY DE RESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS DE INDEXACIÓN EN MATERIA TRIBUTARIA, BALANCES, CRÉDITOS Y DEUDAS.**

ARTÍCULO 1°. - Deróganse el artículo 10° de la Ley N° 23.928 y el artículo 4° de la Ley 25.561.

ARTÍCULO 2°. - Derógase el artículo 39° de la Ley N° 24.073.

ARTÍCULO 3°. - A los efectos de las actualizaciones de los valores previstas en la Ley N° 11.683 (texto ordenado en 1978 y sus modificaciones) y en las normas de los tributos regidos por la misma, los coeficientes de actualización que deberán aplicarse se calcularán teniendo en cuenta el Índice de Precios al Consumidor (IPC) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

ARTÍCULO 4°. - Lo dispuesto en los artículos 2° y 3° regirá a partir de su publicación en el Boletín Oficial y tendrán efectos:

a) En la Ley de Impuesto a las Ganancias –Ley N° 20.628 (t.o. en 1998 y sus modificatorias), exclusivamente para los períodos fiscales o ejercicios comerciales que se inician a partir del 1° de enero de 2018;

b) En la Ley de Impuesto al Valor Agregado –Ley N° 20.631 (t.o. en 1997 y sus modificatorias)-, solamente para los hechos imponible, generadores de débito o crédito fiscal, según el caso, que se perfeccionan a partir del primer día del mes siguiente a la fecha de su publicación en el Boletín Oficial. También tendrán los mismos efectos los casos no previstos en este artículo.

ARTÍCULO 5°. - Derógase toda normativa que se oponga a lo establecido en esta ley.

ARTÍCULO 6°. - Las disposiciones de la presente ley entrarán en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial y tendrán los efectos que en cada caso se indican en el artículo 4°.

ARTÍCULO 7°. - De forma.

# FUNDAMENTOS

La Ley de Restablecimiento de Mecanismos de Indexación en Materia Tributaria y de Valores, Créditos y Deudas que se proyecta tiene por objeto propender el equilibrio y la estabilidad a largo plazo de los precios relativos de la economía y eliminar las distorsiones que durante años provocó el rígido esquema de nominalismo monetario del régimen de convertibilidad del austral, y luego del peso, establecido por la Ley N° 23.928 y que, a la fecha, se encuentra vigente.

El plan económico oportunamente propuesto por el suscripto se caracteriza por impulsar un tipo de cambio alto y estable en el tiempo que garantice la asignación de capitales hacia los sectores más productivos de la economía, mejorando la competitividad a largo plazo y permitiendo la inserción y diversificación de los productos nacionales a los mercados internacionales, estimulando la producción con valor agregado, el empleo de calidad y alta capacitación y, en definitiva, el desarrollo económico de nuestro país. Para tales propósitos, el sistema de precios necesita acompañar este proceso a través de una estructura que evite distorsiones permanentes entre los mismos.

Por esta razón, se entiende necesaria la salida del sistema de nominalismo monetario que impera en nuestro país desde el régimen de convertibilidad instaurado por la Ley N° 23.928, a los efectos de remover las distorsiones de precios relativos que el mismo provoca.

En esta línea, el presente proyecto de Ley, a su vez, se orienta a eliminar las distorsiones creadas por el nominalismo en materia tributaria.

A manera de ilustración, a través de la reforma propiciada se restablecería el mecanismo de ajuste por inflación en el Impuesto a las Ganancias, el cual en la actualidad no resulta aplicable de conformidad con el plexo normativo vigente.

Al respecto, en su momento, en el marco de un creciente proceso inflacionario, la Ley N° 21.894 (B.O. 01/11/78) y con posterioridad la Ley N° 23260 (B.O. 11/10/85) modificaron el Título VI de la Ley del Impuesto a las Ganancias N°

20628 (t.o. por el dto. 649/97), incorporando un mecanismo de ajuste por inflación para la determinación de la ganancia neta imponible conforme surge de los artículos 94 a 98 de la ley del gravamen. Este ajuste se aplicaba exclusivamente respecto de los sujetos indicados en la norma: empresas, sociedades y explotaciones comerciales (de conformidad con el artículo 49 incisos a, b y c).

La Ley N° 23.928 (B.O. 28/3/91), en el marco de un conjunto de medidas destinado a poner fin al proceso inflacionario en nuestro país, estableció un régimen de convertibilidad de la moneda local. Como medida complementaria dispuso en su artículo 10: “Derógase, con efecto a partir del 1o del mes de abril de 1991, todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios”. Seguidamente dispone que “Esta derogación se aplicará aún a los efectos de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, no pudiendo aplicarse ni esgrimirse ninguna cláusula legal, reglamentaria, contractual o convencional – inclusive convenios colectivos de trabajo- de fecha anterior, como causa de ajuste en las sumas de Australes que corresponda pagar, sino hasta el día 1° de abril de 1991, en que entra en vigencia la convertibilidad del Austral.”

Por otra parte, cabe agregar que el artículo 13 de la ley 23.928 establece que “...la presente ley es de orden público. Ninguna persona puede alegar en su contra derechos irrevocablemente adquiridos. Derógase toda otra disposición que se oponga a lo en ella dispuesto.”.

A su vez, la Ley N° 24073 (B.O. 13/4/92), artículo 39, dispuso que: “A los fines de las actualizaciones de valores previstas en la ley 11.683, texto ordenado en 1978 y sus modificaciones y en las normas de los tributos regidos por la misma, no alcanzados por las disposiciones de la ley 23928, las tablas e índices que a esos fines elabora la Dirección General Impositiva para ser aplicadas a partir del 1° de abril de 1992 deberán, en todos los casos, tomar como límite máximo las variaciones operadas hasta el mes de marzo de 1992 inclusive. En idéntico sentido se procederá respecto de las actualizaciones previstas en el Código Aduanero...”.

En consecuencia, el mecanismo de ajuste por inflación contemplado en el Título

VI de la Ley del Impuesto a las Ganancias, careció con posterioridad al 31/3/92 de operatividad, ello al impedir la norma precedentemente transcrita, computar las variaciones en el índice producidos con posterioridad a la referida fecha.

Por su parte, la Ley N° 25.561 (B.O. 07/01/02), dictada luego de la crisis del año 2001 y que derogó el régimen de convertibilidad del peso, estableció en su artículo 4° una modificación al citado artículo 10 de la Ley N° 23.928, conforme al siguiente texto:

“Mantiénense derogadas, con efecto a partir del 1o de abril de 1991, todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de deudas, impuestos, precios o tarifas de bienes obras o servicios. Esta derogación se aplicará aún a los efectos de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, no pudiendo aplicarse ni esgrimirse ninguna cláusula legal, reglamentaria o contractual o convencional -inclusive convenios colectivos de trabajo- de fecha anterior, como causa de ajuste en las sumas de pesos que corresponda pagar”. Ante el mandato expreso del plexo normativo glosado, queda vedado todo mecanismo de indexación de la economía y, obviamente, toda actualización de valores en materia tributaria.

Al respecto, en principio, nuestro Máximo Tribunal receptó favorablemente el imperativo legal, por ejemplo, en la causa “Santiago Dugan Trocello” -, entre muchas otras.

Sin embargo, con el correr del tiempo la CSJN matizará su postura a partir del fallo “Candy S.A. c/ AFIP y otro s/ acción de amparo” –Expte C. 866. XLII, sentencia del 3/7/09-, en la que se reclamaba el restablecimiento del mecanismo de ajuste por inflación impositivo en el Impuesto a las Ganancias. Dicha causa había tenido sentencia favorable para el accionante en primera instancia. El Juez Federal (subrogante) de la Provincia de Catamarca, hizo lugar a la acción de amparo y, en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad del artículo 39 de la Ley N° 24.073, del artículo 4° de la Ley N° 25.561, del Decreto N° 214/02 y de toda otra norma legal o reglamentaria de cualquier órgano estatal nacional, en tanto impiden a la actora aplicar el ajuste por inflación impositivo. Asimismo, ordenó al Organismo a

recibir la liquidación del impuesto correspondiente al ejercicio fiscal comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2002 con aplicación del mencionado instituto correctivo. El Tribunal de Alzada –Cámara Federal de Apelaciones de la Provincia de Tucumán- confirmó la sentencia. Contra esta decisión la AFIP interpuso el Recurso Extraordinario y la CSJN revocó la sentencia recurrida, sin perjuicio de lo cual hizo lugar, por mayoría, al amparo interpuesto por considerar acreditado el supuesto de confiscatoriedad.

En este sentido, la CSJN destacó que no corresponde declarar la inconstitucionalidad de la citada normativa en tanto y en cuanto impiden aplicar el ajuste por inflación impositivo, pues, en la medida en que las normas referidas han sido dictadas por el Congreso de la Nación, órgano al que el texto constitucional atribuye el ejercicio del poder tributario y fue respetado el procedimiento legislativo que estatuye el artículo 52 de la Norma Suprema, no puede alegarse una violación al principio de reserva de ley tributaria, conclusión ésta que no se modifica por el mero hecho de que haya existido un período en el que se observó un sensible proceso inflacionario

En lo atinente a la doctrina sentada en “Candy” por el Máximo Tribunal, respecto a los parámetros a considerar para verificar la existencia de confiscatoriedad, corresponde resaltar las siguientes conclusiones que a continuación se pasarán a glosar.

Por un lado, en el considerando 14, señala que “...como ya se ha señalado, si bien el mero cotejo entre la liquidación de la ganancia neta sujeta al tributo efectuada sin el ajuste por inflación, y el importe que resulta de aplicar a tal fin el referido mecanismo no es apto para acreditar una afectación al derecho de propiedad (confr. causa “Santiago Dugan Trocello” citado), ello no debe entenderse como excluyente de la posibilidad de que se configure un supuesto de confiscatoriedad si entre una y otra suma se presenta una desproporción de magnitud tal que permita extraer razonablemente la conclusión de que la ganancia neta determinada según las normas vigentes no es adecuadamente representativa de la renta, enriquecimiento o beneficio que la ley del impuesto a las ganancias pretende gravar.

Por otra parte, indicó que “...se ha señalado de manera invariable que, para que la confiscatoriedad exista, debe producirse una absorción por parte del Estado de



una porción sustancial de la renta o el capital (Fallos: 242:73 y sus citas; 268:56; 314:1293; 322:3255, entre muchos otros)”.

“En ese sentido, el Tribunal también ha afirmado que en razón de las cambiantes circunstancias del país -e incluso bajo las mismas circunstancias- la diversa relación de determinadas especies de impuestos con el bienestar general, derivada de la clase de riqueza o actividad gravada, entre otros factores, puede justificar que la determinación del límite varíe en más o en menos. Dicho límite no es absoluto sino relativo, variable en el tiempo y aun susceptible de diferenciaciones en un mismo tiempo (Fallos: 210:855, 1208)”.

Exteriorizado este criterio, el Máximo Tribunal procedió a analizar la prueba pericial contable de la cual señaló que a partir de los “...datos que surgen de sus estados contables (...) se comparó la liquidación del impuesto efectuada sin el ajuste por inflación, y la suma que correspondería abonar por el tributo en caso de aplicarse tal mecanismo de ajuste, criterio que, de conformidad con la doctrina de Fallos: 328:2567 no es idóneo, por sí mismo, para acreditar la afectación al derecho de propiedad alegado por la actora.”

“Sin perjuicio de ello, del mencionado informe también se desprende que, de no recurrirse en el período fiscal finalizado el 31/12/02 al mecanismo correctivo cuya aplicación se discute en la causa, es decir, si se determina el impuesto a las ganancias sin aplicar el ajuste por inflación, la alícuota efectiva del tributo a ingresar no sería del 35% sino que representaría el 62% del resultado impositivo ajustado correspondiente al ejercicio 2002, o el 55% de las utilidades -también ajustadas- obtenidas por la actora durante el ejercicio de ese mismo año, porcentajes éstos que excederían los límites razonables de imposición.”

“Que la jurisprudencia de esta Corte no ha tenido la oportunidad de fijar los límites de confiscatoriedad en materia de impuesto a las ganancias. En razón de ello, y en atención a que las características particulares que presenta el tributo difieren de las propias de otras gabelas examinadas en anteriores fallos (vgr. impuesto sucesorio -Fallos: 234:129; 235:883-; contribución territorial -Fallos: 206:214, 247; 209:114; 210:172 y 239:157-; ahorro obligatorio -Fallos: 318:676 y 785-, en los que se fijó un 33% como tope de la presión fiscal) el criterio para la determinación

del límite de afectación del derecho de propiedad en el caso no puede estar férreamente atado a los parámetros fijados en aquellos precedentes.”

Por lo tanto, concluyó que “...la prohibición de utilizar el mecanismo de ajuste del Título VI de la ley del impuesto a las ganancias resulta inaplicable al caso de autos en la medida en que la alícuota efectiva a ingresar de acuerdo con esos parámetros insume una sustancial porción de las rentas obtenidas por el actor -según cabe tener por acreditado con la pericia contable- y excede cualquier límite razonable de imposición, configurándose así un supuesto de confiscatoriedad.”

En atención a lo precedentemente señalado, a manera de síntesis, se entiende que la reinstauración del ajuste por inflación impositivo establecido en el Título VI de la ley sustantiva, junto con la habilitación para la actualización de los quebrantos impositivos del artículo 19 de la norma, no sólo restablecería razonablemente los balances de los sujetos alcanzados por estos institutos, sino que, además, eliminaría la litigiosidad sobre esta materia.

Por su parte, la reinstalación de los mecanismos de indexación mejoraría la progresividad del gravamen sobre las personas de existencia visible al permitir actualizar las deducciones por cargas de familia, el mínimo no imponible, las deducciones del inciso b) del artículo 81 y los tramos de la escala del artículo 90 (cfr. lo establecido en los artículos 23, 25, 81 inc. b) y 90 de la Ley de Impuesto a las Ganancias),

Asimismo, se restablecen las actualizaciones previstas, esencialmente, en la Ley de Procedimiento Tributario –Ley N° 11.683 (t.o. en 1998 y sus modificatorias)-, la Ley de Impuesto al Valor Agregado –cfr. artículo 47 de la Ley N° 20.631 (t.o. en 1997 y sus modificatorios).

En consecuencia, por las razones precedentemente indicadas, en el presente proyecto de ley se establece la derogación del artículo 10 de la Ley N° 23.928 y del artículo 39 de la Ley N° 24.073 y de toda normativa que se oponga a lo establecido en la norma proyectada. También se estatuye un tratamiento diferenciado en sus efectos según se trate de impuestos de ejercicio –v. gr. Impuesto a las Ganancias-, patrimoniales o que incidan sobre el consumo.

A su vez, se establece que, a los efectos de las actualizaciones de los valores previstas en la normativa tributaria, los coeficientes de actualización que deberán aplicarse se calcularán teniendo en cuenta el Índice de Precios al Consumidor (IPC) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Motiva esta modificación a las particulares características de este índice, el cual incluye en su elaboración a la totalidad de bienes de la economía (transables o comercializables y no transables o no comercializables). Este punto es de vital importancia puesto que la indexación con el índice de precios al por mayor implica indexar solamente con los precios de los bienes importables y exportables, es decir, con los precios de productos transables internacionalmente. Al respecto, es bien sabido que el índice de precios al por mayor nominal refleja con bastante exactitud las variaciones en el tipo de cambio nominal. Por otra parte, sabemos que el tipo de cambio real puede ser representado por el cociente entre los precios de los bienes transables internacionalmente sobre el precio de los bienes no transables a nivel internacional.

En otros términos, el tipo de cambio real  $TCR = IPM / IPC$  (índice de precios al por mayor sobre el índice de precios al consumidor).

En nuestro país, el tipo de cambio real, a su vez, ha estado sujeto a fuertísimas oscilaciones que a lo largo de los años han perjudicado enormemente las posibilidades de desarrollo económico del país. En los últimos 70 años, nuestro país ha sufrido cuatro grandes sobrevaluaciones cambiarias, la primera en 1949 – 1955, la segunda en 1978 – 1981, la tercera en 1990 – 2001 y la cuarta en 2011 – 2017. El gráfico 2 adjunto, nos permite visualizar estas fuertes oscilaciones que han convertido a la economía argentina en una suerte de ruleta rusa. Los empresarios ya están advertidos de este riesgo que les revela la experiencia histórica y esta es una de las causas por las que la tasa de inversión en relación al PBI en la Argentina actualmente es la más baja de América Latina y alcanza a solamente el 15% del PBI. La baja tasa de inversión, a su vez, está íntimamente relacionada con el creciente atraso económico de la Argentina en el concierto de las naciones.

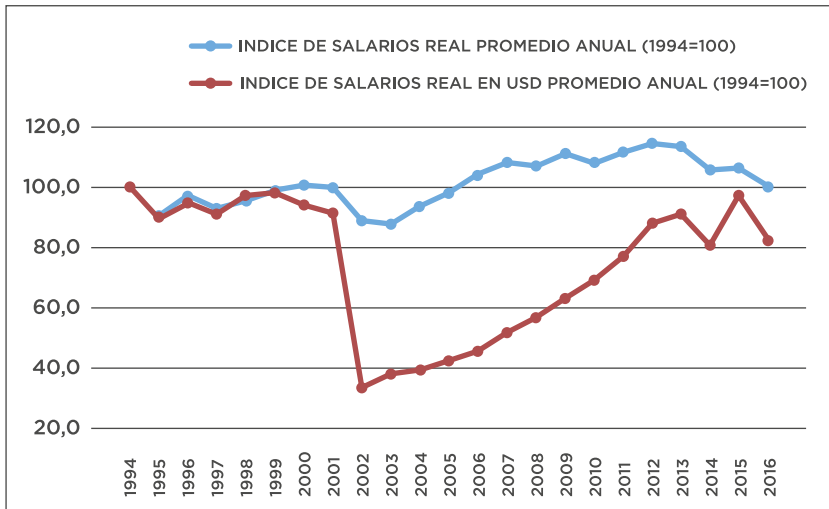
Para evitar las grandes variaciones del índice de precios al por mayor conectadas a las del tipo de cambio nominal es que este proyecto de ley adopta para la indexación impositiva al índice de precios al consumidor, que contiene dentro de sí una mayor canasta de precios que incluye bienes transables y no transables. La adop-

ción del índice de precios al consumidor guarda consistencia con otros proyectos de ley presentados por este diputado, tales como el proyecto de ley de la Unidad de Cuenta Estable de fecha 11/8/2016 y Número 5034-D-2016, el proyecto de ley de Estabilización y Desarrollo de fecha 1/11/2016 y Número 7686-D-2016, el proyecto de ley de Promoción de las Exportaciones Defensa de la Industria Nacional y Eliminación del Déficit Fiscal de fecha 13/7/2017 y Número 3873-D-2017. En todos estos proyectos se propone indexar el tipo de cambio nominal con el índice de precios al consumidor. De esta manera, las diferencias entre el IPM y el IPC resultarán completamente menores.

Frecuentemente se plantea en nuestro país la necesidad de bajar el “costo laboral”. Se repite a diestra y siniestra que las inversiones extranjeras no vienen a la Argentina porque el costo laboral es muy alto en relación al de otros países en desarrollo. Esto es lo mismo que decir que las inversiones extranjeras no vienen a la Argentina porque el tipo de cambio real es muy bajo. Cuando se destaca la cuestión de los altos costos laborales como el gran inconveniente para invertir en el país, en realidad, se nos está diciendo que la Argentina debe devaluar su moneda en términos reales. Una devaluación en términos reales del 100%, por ejemplo, equivale a bajar los costos laborales en dólares un 50%.

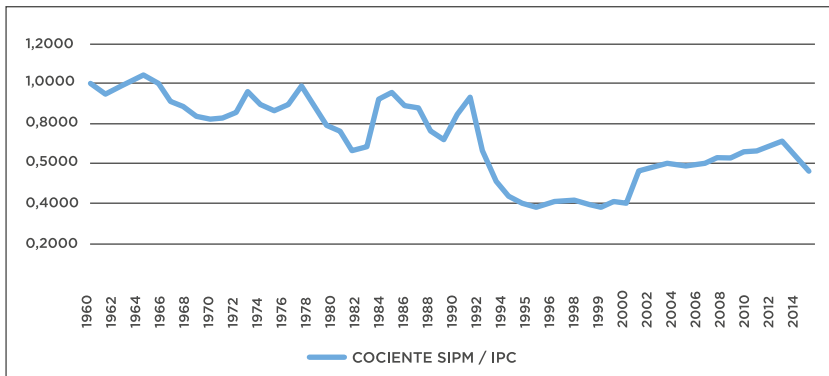
No cabe duda que las leyes laborales argentinas tornan riesgoso y costoso contratar trabajadores, sobre todo cuando esos costos se miden en dólares. Precisamente, por esta razón, es que el tipo de cambio real en la Argentina debe ser muy alto, ya que las leyes laborales son casi imposibles de cambiar y la reducción de costos que de todas maneras se lograría cambiándolas, no son significativas. Al respecto, debe tenerse presente que tanto los empresarios extranjeros como los nacionales calculan el costo laboral en dólares, pero a los trabajadores no les interesa el salario en dólares sino el poder adquisitivo del salario nominal en pesos, es decir, el salario nominal deflacionado por el índice de precios al consumidor. El salario real en pesos, como se demuestra en el gráfico 1 que sigue, no guarda relación con el salario en dólares. Por ello es que al insistir en la reducción de los costos laborales, el país entra en un callejón sin salida. Ello no significa que las leyes laborales no deban ser mejoradas para evitar abusos que normalmente no alientan los trabajadores sino que inspiran los abogados laboristas.

GRÁFICO 1: SALARIO REAL Y SALARIO REAL EN DÓLARES



Como una mayor evidencia en respaldo de estas consideraciones, agregamos un segundo gráfico con el cociente del índice de precios al por mayor sobre el índice de precios al consumidor que refleja en parte las grandes variaciones del tipo de cambio real en nuestro país.

GRÁFICO 2: COCIENTE SIPM/IPC



En cuanto al costo fiscal de las reformas que propiciamos debe tenerse en cuenta que la inflación determina impuestos confiscatorios, especialmente en el impuesto a las ganancias, el que si bien tiene una tasa máxima del 35% para las empresas, en la práctica, al no poder deducirse las amortizaciones indexadas de bienes de capital ni ajustar los inventarios, resulta en muchos casos en una alícuota efectiva del 60% de las utilidades. Precisamente este factor también está conectado con la baja tasa de inversión que registra nuestro país. Y ésta tasa baja de inversión determina un crecimiento cero como el que hemos obtenido los últimos seis años. Por el contrario, si los balances de las empresas se indexan, la tasa de retorno de las inversiones aumentará, la inversión en relación al PBI también y por ende el crecimiento del PBI. A causa de ello aumentará la recaudación fiscal porque la elasticidad de la recaudación fiscal en relación con el PBI es de alrededor de 1.5; es decir que por cada 1% de aumento del PBI, la recaudación aumentará el 1.5%. Así se podría cerrar rápidamente la brecha fiscal, máxime teniendo en cuenta las consideraciones sobre el tipo de cambio competitivo y los derechos de exportación a las materias primas que el mismo posibilita. También por el fuerte impacto fiscal de un moderado impuesto uniforme sobre las importaciones del 10%. Todo ello está explicado y analizado en detalle en los proyectos de ley de este Diputado citados anteriormente. En cuanto a la reducción del gasto público, hemos demostrado que la proporción del gasto público en relación al PBI disminuye drásticamente cuando el tipo de cambio es elevado. Esto se demuestra en la regresión que sigue y en el gráfico 3 dónde en el eje vertical tenemos el logaritmo del gasto público consolidado en relación al PBI y en el eje horizontal el logaritmo del Tipo de Cambio Real. Este gráfico confirma que cuando el Tipo de Cambio es más elevado, la participación del gasto público en el PBI disminuye.<sup>99</sup> El tipo de cambio alto a su vez estimula la demanda de trabajo por parte del sector privado y ello permitiría al Estado transferir gradualmente al sector privado la enorme planta de empleados públicos innecesarios y con ello consolidar el déficit cero, alcanzar el superávit fiscal y el desarrollo económico sin inflación.

<sup>99</sup> Debe hacerse la salvedad de algunos puntos a la izquierda del gráfico, representados por la variable Dummy, con los cuales se explican las privatizaciones masivas a precio de regalo de las Empresas del Estado, que tuvieron lugar en el decenio de los noventa.

## REGRESIÓN DEL TIPO DE CAMBIO REAL CONTRA LA PARTICIPACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EL PBI

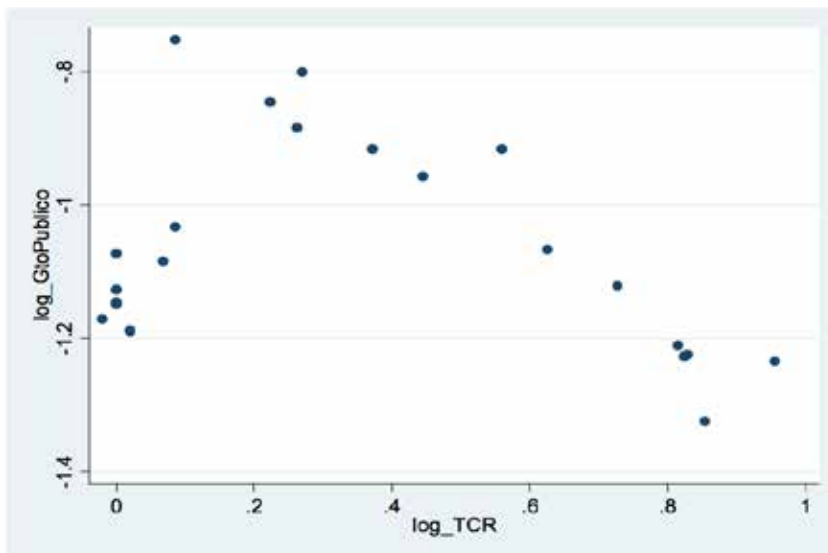
```
. regress log_GtoPublico log_TCR D
```

Source	SS	df	MS			
Model	.461458397	2	.230729199	Number of obs =	23	
Residual	.074150886	20	.003707544	F( 2, 20) =	62.23	
Total	.535609283	22	.024345876	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.8616	
				Adj R-squared =	0.8477	
				Root MSE =	.06089	

log_GtoPub-o	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
log_TCR	-.6261911	.0593667	-10.55	0.000	-.7500279	-.5023543
D	-.4335637	.04135	-10.49	0.000	-.5198184	-.347309
_cons	-.6834276	.0370492	-18.45	0.000	-.7607108	-.6061444

GRÁFICO 3



# 17.

LEY DE NECESIDAD DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL PARA REESTABLECER  
LA CONSTITUCION HISTORICA DE LA  
NACION ARGENTINA DE 1853 CON LAS  
REFORMAS DE 1860, 1866, 1898 Y 1957,  
REGLAMENTACION DEL PRINCIPIO DE  
IDONEIDAD EN LOS EMPLEOS PUBLICOS  
Y DEROGACION DE LAS REFORMAS  
INTRODUCIDAS EN 1994.

*4797-D-2017 - Asuntos Constitucionales.  
Presupuesto y Hacienda - 07/11/17.*



# PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

## **LEY DE NECESIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA REESTABLECER LA CONSTITUCION HISTORICA DE LA NACION ARGENTINA DE 1853 CON LAS REFORMAS DE 1860, 1866, 1898 Y 1957, REGLAMENTACION DEL PRINCIPIO DE IDONEIDAD EN LOS EMPLEOS PUBLICOS Y DEROGACION DE LAS REFORMAS INTRODUCIDAS EN 1994.**

ARTICULO 1°. - Declárase necesaria la reforma parcial de la Constitución Nacional de 1853 con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994.

ARTÍCULO 2°. - La Convención Constituyente podrá:

- a) Derogar las reformas introducidas en 1994 y reglamentar el principio de la idoneidad en los empleos publicos previsto en el artículo 16 de la Constitución historica.
- b) Sancionar las cláusulas transitorias que fueren necesarias.

La finalidad, el sentido y el alcance de la reforma que habilita este artículo 2 se expresa en el contenido del siguiente artículo, cuya inclusión en el texto de la Constitución Nacional se propone:

*ARTICULO 16 BIS.- Los empleos públicos nacionales incluidos los del Poder Judicial se dividirán en profesionales y no profesionales. En ambos casos el ingreso a la función pública estará precedido por un examen competitivo fundado en el principio de igualdad de oportunidades y conocimientos que se celebrará en el mes de marzo de cada año entre los aspirantes de cada escalafón. Solo podrá ingresarse en el grado más bajo del respectivo escalafón. La carrera administrativa profesional es ineludible y tendrá nueve grados que culminará con los de Director General, Director Nacional e Inspector. Y en el Poder Judicial con los grados de Fiscal, Juez y Camarista. Los integrantes del Poder Judicial estarán obligados a pagar el impuesto a las ganancias en condiciones de igual-*

*dad con los demás ciudadanos.*

El Poder Ejecutivo Nacional tendrá libertad para nombrar sus Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios y la misma facultad tendrán los Gobernadores de Provincia e Intendentes en sus respectivas jurisdicciones. Pero para los demás empleos regirán similares sistemas de control de la idoneidad y carrera administrativa previstos para la jurisdicción nacional.

El control de los actos administrativos será efectuado por un Tribunal de Cuentas que ejercerá dicho control de manera previa, concomitante y a posteriori de los actos administrativos. Sus miembros también estarán sujetos al régimen de idoneidad previsto para la administración pública. El Presidente, los Gobernadores e Intendentes por decreto fundado podrán llevar adelante sus decisiones no obstante las observaciones de los Tribunales de Cuentas, pero estos enviarán la información respectiva al Congreso de la Nación, a las Legislaturas o a los Concejos Deliberantes respectivos.

Atentará contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso que conlleve enriquecimiento o que atentare contra el régimen de idoneidad de la función pública, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos públicos.

En el orden nacional el Congreso establecerá la Comisión Nacional del Servicio Civil con carácter de entidad autárquica bajo dependencia del Poder Ejecutivo. La CNSC tendrá las funciones de seleccionar, con criterios de idoneidad y merito a los candidatos a los empleos públicos y luego asignarles las jerarquías de grado a los que estén carrera. La jerarquía de los funcionarios se dividirá en jerarquía del grado que asignará la CNSC, y la jerarquía del cargo que será determinada por el Poder Ejecutivo respetando las jerarquías del grado establecidas por la CNSC. La CNSC estará conducida por un directorio compuesto por 12 directores y se dividirá en salas con especialización en los temas de los distintos ministerios y el Poder Judicial. Los directores serán personalidades de gran prestigio designados por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado y durarán 15 años en sus funciones. La CNSC establecerá las normas que regulen la transición entre el régimen clientelístico de la administración actual y el nuevo fundado en la idoneidad, el mérito, la carrera administrativa y judicial.

ARTÍCULO 3°.- La Convención Constituyente no podrá introducir modificación alguna en la Constitución Histórica de la Nación, salvo lo relativo a la igualdad e idoneidad del artículo 16.

ARTICULO 4°.- El Poder Ejecutivo nacional convocará al pueblo de la Nación dentro de los ciento veinte (120) días de promulgada la presente ley de declaración para elegir a los convencionales constituyentes que reformarán la Constitución Nacional.

ARTICULO 5°.- Cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires elegirán un número de convencionales constituyentes igual al total de legisladores que envían al Congreso de la Nación.

ARTICULO 6°.- Los convencionales constituyentes serán elegidos en forma directa por el pueblo de la Nación Argentina y la representación será distribuida mediante el sistema vigente en la materia para la elección de diputados nacionales.

ARTICULO 7°.- Para ser convencional constituyente se requiere haber cumplido 25 años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella, siendo incompatible este cargo únicamente con el de miembro del Poder Judicial de la Nación, de cualquiera de las Provincias o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ARTICULO 8°.- La Convención Constituyente se instalará en las ciudades de Santa Fe y Paraná e iniciará su labor dentro de los sesenta (60) días posteriores a las elecciones generales a las que hace mención el artículo 4 de esta ley de declaración. Deberá terminar su cometido dentro de los noventa (90) días de su instalación y no podrá prorrogar su mandato.

ARTICULO 9°.- La Convención Constituyente será juez último de la validez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros y se regirá por el reglamento interno de la Cámara de Diputados de la Nación, sin perjuicio de la facultad de la Convención Constituyente de modificarlo a fin de agilizar su funcionamiento.

ARTICULO 10°.- Los convencionales constituyentes gozarán de todos los derechos, prerrogativas e inmunidades, inherentes a los Diputados de la Nación, y

tendrán una compensación económica equivalente.

ARTICULO 11°.- Autorízase al Poder Ejecutivo nacional a realizar los gastos necesarios que demande la ejecución de esta ley de declaración. También se lo faculta a efectuar las reestructuraciones y modificaciones presupuestarias que resulten necesarias a este fin.

ARTICULO 12°.- De forma.

# FUNDAMENTOS

## La reelección de Menem, razón de la reforma constitucional de 1994

El presente proyecto tiene el objetivo de neutralizar los efectos disvaliosos provenientes de la reforma constitucional de 1994, cuyo único objetivo fue, en rigor, permitir la reelección del entonces presidente, Dr. Carlos Saúl Menem. No se trata de una mera hipótesis de quien impulsa este proyecto sino de la opinión generalizada en los tiempos del llamado “Pacto de Olivos”, tal cual lo reflejan los periódicos de la época. Por ejemplo la editorial de La Nación del jueves 16-12-93, titulada “El Pacto Menem-Alfonsín” y publicada a escasos días antes de la sanción de la ley 24.309, de necesidad de la reforma, expresaba lo siguiente:

*“La necesidad que antes de Navidad – según se anuncia – declarará el Congreso no deriva de una exigencia institucional ni responde al objetivo imperioso de remover obstáculos que se estén oponiendo a la sustancial transformación que las estructuras de la Nación requieren. Se trata, meramente, de una necesidad política de apuntalar la permanencia en el poder de los protagonistas del pacto, y para ese fin no se ha vacilado en someter las instituciones a una severa retorsión (...) la discusión de una nueva carta constitucional, es inevitable, impone un desgastante debate que no apunta, precisamente, a resolver los grandes problemas que afligen a la sociedad sino las circunstanciales conveniencias de grupos dirigentes (...) El acuerdo Menem – Alfonsín viene a concretar las aspiraciones de permanencia de las cúpulas dirigentes, pero no ofrece respuesta alguna para las verdaderas necesidades de la comunidad, que poco tienen que ver con la reforma constitucional”.*

Comentarios de idéntica tesitura por parte de distintas personalidades de la época se encuentran también recogidos por los periódicos de entonces. Por ejemplo, el 23 de agosto de 1993 renunció el Ministro del Interior, Gustavo Beliz, declarando públicamente que el Presidente estaba rodeado de corruptos, y supuestamente esa corruptela estaba ligada a la cuestión de la reforma constitucional para conseguir la re-elección presidencial.

Es posible que si el ex Presidente Menem no hubiese intentado violentar la Cons-

titución con su reelección, habría evitado las condenas a 7 años de prisión de cumplimiento efectivo por el contrabando agravado de armas a Croacia y Ecuador cuando Argentina era garante del Tratado de Paz, y condenado a 4 años y 6 meses de prisión efectiva e inhabilitación perpetua para ejercer cargos públicos por el delito de peculado y el pago de sobresueldos. Menem no cumple esas condenas de prisión debido a sus fueros como senador. Quizá el juicio de la historia sobre este Presidente hubiese sido mucho más positivo si hubiese presidido el país por solo 6, y no por 10 años.

Tratadistas de Derecho Constitucional cuestionan el proceso de reelección. Así, por ejemplo, el prestigioso constitucionalista Dr. Gregorio Badeni ha opinado que:

*“(...) la sanción de la ley 24.309, el 29 de diciembre de 1993, estuvo precedida y seguida por un proceso político cuyas anomalías resintieron seriamente la legitimidad de la reforma que, solamente con el transcurso del tiempo y el acatamiento de la ciudadanía, será posible revertir. Semejante conclusión es fácilmente verificable a la luz de los hechos. En primer lugar, durante el año 1993 el Senado de la Nación aprobó un proyecto de reforma constitucional cuya sustanciación presentó características muy particulares a raíz de la postura adoptada por un senador de San Juan que, en pocos días, modificó sustancialmente su pensamiento sobre la oportunidad y necesidad de alterar la Ley Fundamental condicionando, con su voto, la obtención de la mayoría necesaria para la aprobación del proyecto. La propuesta, emanada del Partido Justicialista, apuntaba explícitamente a permitir la reelección inmediata de Carlos Menem en el cargo presidencial. Criterio que se apartaba del espíritu republicano de la Ley Fundamental y que había sido concretado en varias provincias permitiendo la reelección de sus gobernadores. Ese proyecto pasó a la Cámara de Diputados y nunca llegó a ser resuelto porque, en el interin, dos importantes figuras de la política argentina, Raúl Alfonsín y Carlos Menem, arribaron sorpresivamente a un acuerdo el 14 de noviembre de 1993 sobre el contenido que debía tener la reforma de la Constitución. En el llamado “Pacto de Olivos”, concertado sin debate previo, sin publicidad, sin conocimiento de la ciudadanía y a espaldas de los partidos políticos que aquéllos representaban, quedaron especificados los temas para la reforma. Ese acuerdo, que posteriormente mereció la aprobación impuesta coercitivamente por las estructuras partidarias de aquellas figuras políticas, fue sometido a la Cámara de Diputados que, tras un breve y superficial debate, procedió a su aprobación. Otro tanto hizo el Senado, aunque con una ligera modificación*

*respecto de la duración del mandato de quienes integran ese cuerpo. Finalmente, fue promulgada la ley No 24.309. En virtud de esa ley, y tal como constitucionalmente corresponde, la ciudadanía fue convocada a un acto comicial. En ese acto, según las opiniones vertidas por prestigiosos analistas del comportamiento electoral, la votación estuvo más encaminada a premiar o castigar a ciertos dirigentes y partidos políticos que a emitir un juicio sobre la eventual reforma constitucional y su contenido. A ello se añadió un total desconocimiento, por parte de la ciudadanía, no solamente sobre el contenido de la reforma propuesta, sino inclusive sobre los alcances y valores de la Constitución. Todo parecía circunscribirse al problema de la reelección presidencial con explícita referencia a la persona que ejercía la Presidencia de la Nación y a la necesidad de preservar su protagonismo político por parte de un ex presidente de la República. Esa situación resintió la legitimidad del proceso reformador con los alcances asignados por la ley No 24.309, porque el concepto de legitimidad es de carácter político y no aritmético. Refleja un consenso manifiesto del pueblo sobre la oportunidad y necesidad de introducir ciertas modificaciones en la Constitución para suprimir los obstáculos que impiden alcanzar los fines perseguidos por una comunidad nacional. Pero mal puede existir ese consenso cuando no se conoce debidamente la Constitución ni el contenido y efectos de la reforma propiciada.”<sup>1</sup>*

Por su parte, el Dr. Daniel Sabsay, otro constitucionalista de marcado prestigio, ha opinado que uno de los dos pilares básicos del Pacto de Olivos fue:

*“asegurar la reelección continuada del presidente.”<sup>2</sup>*

Otro de nuestros más destacados constitucionalistas, el Dr. Jorge Reinaldo Vannossi, nos alerta sobre una particular situación que, en definitiva, demuestra lo plagado de irregularidades que estuvo el proceso de reforma y como ejemplo de ello menciona el “Artículo Perdido”:

*“Se trata del artículo “perdido”. Esto no hay que olvidarlo: el art. 77, segunda parte*

<sup>1</sup> Gregorio Badeni, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo I, 2a Edición, Actualizada y Ampliada, Ed. La Ley, 206, Pág. 188 y sgtes.

<sup>2</sup> “A 20 años de la reforma constitucional, ¿se han cumplido sus objetivos?”, Daniel A. Sabsay, Pág. 58, Revista “Pensar en Derecho” Nro. 5, año 3, Eudeba, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

*de la Constitución. Una ley del Congreso encontró y redescubrió un artículo que se les había perdido en el momento en que se imprimió la Constitución. Oh casualidad ¿Qué dice esa parte que se perdió y que se descubrió después y que la Ley 24430 la introduce? ‘Los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las cámaras’. Es decir, otra vez la partidocracia, que se auto-preserva estableciendo una mayoría especial para que no se modifiquen las normas vinculadas con el régimen electoral y con los partidos políticos. ¿Es un resguardo precaucional para la partidocracia? Pareciera que sí. Y esto está vinculado con la mayor protección que se da para la estabilidad de las normas electorales. Otra desprolijidad es la del art. 120, del Ministerio Público, en cuanto a la forma en que fue introducido: el último día, a último momento cuando estaban vencidos los plazos. Otra improvisación que podría haber dado lugar a una impugnación.”<sup>3</sup>*

Huelga ahondar en la falta de legitimidad del Congreso de la Nación para incluir a través de la sanción de una ley común, en lo que constituye una auténtica reforma constitucional, un artículo a la Constitución reformada por la Convención constituida al efecto.

Aparte de las consideraciones sobre la corrupción en las que se pudo haber incurrido con motivo del dictado de la Ley de necesidad de la reforma constitucional de 1994, la reforma propiamente dicha incorporó una gran cantidad de disposiciones estériles en nuestra Constitución histórica, además de otras que dificultan la administración de los recursos del Estado e incrementan innecesariamente sus gastos.

### **Los defectos de la Constitución de 1994**

En lo fundamental, resulta una verdad incontestable que la estabilidad de precios requiere equilibrio fiscal, equilibrio que difícilmente pueda alcanzarse con la súper estructura de gastos que representa el funcionamiento de todas las instituciones consagradas por la nueva constitución.

<sup>3</sup>“Algunos aciertos y desaciertos de la reforma constitucional de 1994”, Revista Nueva Época, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral, (Núm 9 (2014), Pág. 232, Jorge R. Vanossi.



Entre los artículos inoperantes de la nueva constitución, el artículo 39 confiere a los ciudadanos el derecho de iniciativa para presentar leyes comunes, en la medida en que se obtengan cantidades de firmas significativas. Después de más de veinte años de vigencia de la Constitución, este artículo no ha tenido prácticamente aplicación. Similar experiencia ha atravesado el artículo 40 establece la posibilidad de que el Poder Ejecutivo someta a consulta popular un proyecto de ley antes de ser remitido a las Cámaras. Esta disposición tampoco ha tenido aplicación alguna. El artículo 43 establece la acción de amparo que indudablemente es una institución útil pero que ya existía por creación jurisprudencial de la Corte Suprema y regulación por la Ley N° 16.986.

El artículo 54 establece la elección directa por el pueblo de los senadores y además 3 senadores por provincia en lugar de 2, como en la Constitución histórica. Los senadores en rigor representan a los gobiernos de las provincias y deben ser elegidos por las legislaturas respectivas y no por el pueblo de ellas directamente. De lo contrario se crea una duplicación con la Cámara de Diputados cuyos miembros efectivamente corresponde que sean elegidos por el pueblo de la Nación. Recientemente con motivo de la candidatura senatorial de la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner por la provincia de Buenos Aires hemos podido verificar la inconveniencia de la elección por el pueblo de los senadores. En efecto, es evidente que, en el caso de la provincia de Buenos Aires, donde vota el 38% del padrón nacional, el voto popular a un senador estrella representa una suerte de precandidatura presidencial. Distinto hubiera sido el caso si la ex presidenta tuviera que ser elegida como senadora por la legislatura bonaerense, o si se hubiera presentado como candidata a diputada por la circunscripción de la Plata, donde ella nació. Coincidentemente con este proyecto de Ley de necesidad de la reforma constitucional hemos presentado otro proyecto de ley donde los Diputados serían elegidos por circunscripciones uninominales, sistema éste que daría verdadera fuerza y vigor a nuestra democracia (Proyecto de Ley de Circunscripciones Uninominales 4178-D-2017 del 3 de agosto de este año). Con el sistema de listas vigentes, la democracia pierde sentido y se convierte en “partidocracia” porque los que confeccionan las listas de los candidatos a diputados son los jefes de los partidos políticos, que suelen poner sus amigos y amigas, no expresan el sentimiento popular de manera directa y verdadera. Con este sistema se supera el problema del género pues el pueblo de cada circunscripción elige a una mujer si ella es mejor

que un hombre o un hombre si es mejor que una mujer. En la actualidad las mujeres superan a los hombres en las graduaciones de las aulas universitarias de manera que naturalmente se superaría la antinomia del género.

Además, como se afirmó antes, la Constitución de 1994 aumentó el número de senadores de 2 por provincia a 3 por provincia con el propósito de que el tercer senador represente al partido minoritario. Pero en la práctica ello determinó que el partido mayoritario se divida en dos partes y se lleve las tres senadurías con lo cual la idea de la representación minoritaria sucumbió en una gran cantidad de ocasiones.

También es claro que el artículo 75 inciso segundo establece una suerte de unanimidad imposible para la sanción de una ley de coparticipación federal. Por ello es que esa ley, después de más de 20 años, no ha sido dictada.

El artículo 75 inciso 17 contiene una cláusula que pretende favorecer a los pueblos indígenas originarios estableciendo la posibilidad de una propiedad comunitaria para ellos y diversas disposiciones contrarias a nuestro Código Civil. Este inciso 17 ha servido para alentar, entre otras ideas, la formación de una suerte de estado mapuche dentro de las provincias en Río Negro, Neuquén y Chubut, lo cual no hace más que complicar la administración del país. El pueblo mapuche no es originario de la Argentina sino, en todo caso, de la región de Arauco de Chile y algunos de ellos cruzaron la cordillera recién a mediados del siglo XVIII. Es sabido que la ciencia indica que no hay pueblos originarios en el mundo, porque todos los pueblos han sido inmigrantes. Estudios científicos con el carbono 14 indican que el “homo sapiens” salió del África unos 70 mil años antes de Cristo y de allí emigró hacia Europa, Asia, América y Oceanía. Todos los pueblos del mundo son inmigrantes con la sola excepción quizás de algunos del África. Todo ello, se reitera, está demostrado científicamente. La Argentina tuvo diversas corrientes inmigratorias: los españoles en los siglos XVI XVII. Luego los integrantes de otras nacionalidades europeas como la italiana, una nueva ola inmigratoria española, francesa, alemana, eslava, judía etc. etc. Nuestro país es un crisol de razas y eso hace a la esencia de la argentinidad. Las razas indígenas se mezclan más lentamente con las de origen europeo pero todos los habitantes, sin importar la raza, son iguales ante la ley. Así lo establece la Constitución Nacional histórica en el artículo 16: no hay prerrogativas de sangre ni de nacimiento. No puede haber regímenes

de propiedad y políticos especiales para los indígenas. Eso es racismo puro y es contrario a nuestra esencia. La unidad nacional se hace en las escuelas primarias y secundarias. Debe tenerse en cuenta que, la propiedad privada legislada en el Código Civil es uno de los motores más importantes del desarrollo económico, de la inversión y del crédito. La propiedad comunitaria a la que hace referencia el inciso 17 del artículo 75 es una intrusión aberrante y contradictoria con las esencias de la Constitución histórica argentina.

El artículo 75 inciso 22 comete el error de conferir a los tratados internacionales una jerarquía superior a la de las leyes de la Nación. Esta prescripción sería razonable si las constituciones de todos los demás países estipularan lo mismo. Pero ello no es así, y, en consecuencia, se coloca a la Argentina en inferioridad de condiciones en las negociaciones internacionales.

El artículo 75 inciso 23 nos habla de la protección del niño y ello está muy bien, pero ocurre que durante la vigencia de esta Constitución de 1994 nunca los niños han estado tan desamparados. Las estadísticas del INDEC indican que el 45% de los niños en la Argentina actual son pobres.

El artículo 75 inciso 24 también confiere a los tratados de integración una jerarquía superior a las leyes, pero repito, ello sería conveniente en tanto y en cuanto la misma estipulación la adopten nuestros socios en el proceso de integración. Pero ocurre lo contrario. En Brasil, por ejemplo, las leyes nacionales prevalecen.

El artículo 76 es el colmo de la contradicción dado que prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, pero por otra parte permite dicha legislación en “caso de emergencia” pública donde, por supuesto, quien juzga la “emergencia” es el mismo Poder Ejecutivo. Este artículo contradice la división de los poderes, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por cual ataca la esencia de todo régimen republicano.

El artículo 85 crea la Auditoría General de la Nación, organismo costoso e inútil que cuenta con 1295 agentes con un presupuesto de 947 millones de pesos en el presupuesto de 2017 que no ha prevenido el grado de corrupción monumental en el Estado argentino de los últimos 25. En nuestro país, en el año 1957, se dictó el decreto ley 23354, ratificado por la Ley 14467 de 1958, por el cual se estableció el

Tribunal de Cuentas de la Nación que debía realizar un control previo, concomitante y a posteriori de los actos administrativos. Podía observarlos y suspender su ejecución. El Poder Ejecutivo podía insistir en esos actos por decreto presidencial, pero el Tribunal de Cuentas de la Nación estaba obligado a dar cuenta inmediata al Congreso de la insistencia del Ejecutivo. El Tribunal de Cuentas de la Nación, como organismo de control, ponía un contador fiscal en cada organismo público que podía observar con carácter previo todas las licitaciones y contrataciones. Este sistema fue mucho más efectivo que el Auditoria General de la Nación actual, organismo que solamente ejercita un control “a posteriori”, después del hecho consumado y por lo tanto resulta completamente inoperante y costoso.

El artículo 86 crea la institución del Defensor del Pueblo, otro organismo costoso con un presupuesto de 2850 millones de pesos y cerca de 4000 agentes, y es tan inútil que desde hace muchos años carece de titular y su ausencia no se nota.

El artículo 90 establece que el Presidente de la República durará 4 años en sus funciones, pero podrá ser reelegido. Es muy fácil para un Presidente en ejercicio utilizar los recursos del Estado, las influencias y los nombramientos para competir con otros contendientes que no tienen esas ventajas y así lograr su reelección. Era mejor el sistema de nuestra Constitución histórica que establecía 6 años como duración del mandato presidencial, pero sin reelección.

El artículo 94 establece la elección directa por el pueblo del Presidente de la Nación derogando el sistema de Colegio electoral que había impuesto la Constitución histórica. El sistema electoral de la Constitución de 1994 es el decreto de muerte del federalismo porque la mayoría de la población está en 4 distritos solamente que son la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma, Córdoba y Santa fe, que son las que, con los votos de sus ciudadanos en los hechos, en la práctica, eligen al Presidente. Pero por otra parte hay 24 provincias con tres senadores cada una, conformación que no guarda relación alguna con el voto directo popular del país como distrito único para las elecciones del Presidente. También se da el caso de la Provincia de Buenos Aires que elige un diputado por cada 223.000 habitantes y en cambio en Tierra del Fuego uno cada 25.000 y, por otra parte, en la Rioja uno cada 66.000. Existen disparidades similares en las demás provincias. ¿Dónde está la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley del artículo 16 de la Constitución si el

voto de un fueguino vale 9 veces más que el de un bonaerense? Es evidente entonces que la conformación de la Cámara de Diputados esta distorsionada, y al igual que el Senado, tampoco guarda relación alguna con la forma de elección del Presidente de la República. Este sistema contradictorio en el origen de los poderes del Estado, Ejecutivo y Legislativo, está destinado a crear graves problemas de gobernabilidad para nuestro país. Gobernar es buscar la diagonal de las fuerzas decía el General Roca. Dentro del actual sistema constitucional es evidente que esa diagonal es difícil de encontrar porque la composición del Senado apunta en una dirección, la composición de la Cámara de Diputados en la otra y el Presidente de la Republica en una tercera que tiene poco que ver con las otras dos anteriores. Por ello es que esa diagonal de las fuerzas será muy corta e impedirá el desarrollo económico del país.

El artículo 97 permite la elección del Presidente, no con la mitad más uno de los votos, sino solamente con el 45%. Pero además el artículo 98 permite dicha elección con solamente el 40%, si hay una ventaja de más de 10 puntos con el siguiente candidato. Todo lo anterior, vuelvo a reiterar, crea problemas a la gobernabilidad. No en vano la tasa de crecimiento de nuestro país desde 1994 hasta el 2017 ha sido alrededor del 1,16 % anual, y si no hubiese sido por el “boom” de las “commodities” de 2004-2012, la tasa de crecimiento hubiese sido negativa y de estancamiento total. Recién ahora, en el año 2017 la economía, parece querer arrancar, pero hay grandes dudas en ello porque la inversión bruta interna no pasa del 16% del PBI, la más baja de América Latina.

El artículo 99 inciso 3 prohíbe al Poder Ejecutivo dictar leyes, pero por otra parte afirma que en circunstancias excepcionales puede hacerlo y en todo caso dichas leyes ejecutivas se someterán a una Comisión Bicameral permanente que en la práctica ha convalidado casi todas las leyes sancionadas por el Poder Ejecutivo vulnerándose así nuevamente el principio de la división de los poderes, esencia de la Republica.

El artículo 99 inciso 4 establece que los jueces de los tribunales inferiores serán designados por el Presidente en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura con acuerdo del Senado. La experiencia de 20 años con este sistema costoso ineficiente de designación de magistrados no ha dado los resultados esperados. La administración de justicia es lenta, no ha mejorado y hay cientos de juzgados vacantes y jueces ineptos y corruptos.

El mismo inciso 4 de este artículo 99 establece un límite para la edad de los jueces de 75 años, pero los mismos jueces han declarado inconstitucional este artículo de la Constitución. Que un artículo de la Constitución sea inconstitucional es el colmo del ridículo.

El artículo 100 establece la figura de Jefe del Gabinete Ministros, una suerte de Primer Ministro copiado de los regímenes parlamentarios, pero ocurre que nuestra Constitución no establece un régimen parlamentario, sino un régimen presidencialista. Seguramente la idea de los que proyectaron esta figura era buscar una solución a las crisis políticas permitiendo a un presidente débil y tambaleante nombrar un jefe de gabinete del partido opositor y de esta manera mediante un pacto robustecer las instituciones. Pero, en realidad, la experiencia ha demostrado que el Jefe de Gabinete tiene en parte las funciones que tenía el anterior Secretario General de la Presidencia en el régimen constitucional histórico, pero sumando además algunas funciones del Ministro de Economía. La superestructura del Estado del Jefe de Gabinete con 2051 funcionarios y 6481 millones de pesos de presupuesto que se agregan a los que dependen de los 21 ministros restantes crea problemas coordinación. Todas estas estructuras de súper ministro, viceministros y de ministros, secretarios de Estado y subsecretarios constituye una burocracia con funciones superpuestas, difícil de administrar y paralizante de las grandes decisiones que requiere el país. Era más eficaz el sistema de la Constitución histórica que establecía un Presidente como verdadero Jefe de Estado y 8 ministros ejecutores, lo cual era un sistema más simple, eficiente y coincidente con la naturaleza presidencialista de nuestra Constitución histórica. La clave era designar 8 ministros muy capaces. El Presidente Marcelo Torcuato de Alvear, de la UCR, decía en el decenio de los años veinte del siglo pasado que el país tenía 8 presidentes, es decir sus ministros, y un secretario que coordinaba y que era él mismo.

El artículo 113 establece que la Corte Suprema nombra a sus empleados y tiene 2569 de ellos, con un presupuesto de 3532 millones de pesos, cuando sería suficiente con 200 empleados. Además, sería conveniente que esos mismos empleados pasaran por el mismo test de idoneidad para su nombramiento que proponemos para todos los empleados públicos en nuestro proyecto de artículo 16 bis de la Constitución Nacional Histórica.

El artículo 114 establece el Consejo de la Magistratura que también constituye una superestructura de alrededor de 16000 empleados y 19.985 millones de pesos de presupuesto anual copiada de sistemas constitucionales europeos y consistente con regímenes parlamentarios, pero no con un régimen presidencialista como el que pretendemos para nuestro país, donde resulta sumamente costoso, pesado e ineficiente. Los empleados del poder judicial deben estar sujetos al mismo régimen de ingreso por exámenes de todos los funcionarios públicos y ascender por carrera administrativa sobre la base de la idoneidad. Los jueces que dicten mayor cantidad de sentencias en cada fuero que no sean revocadas por las cámaras respectivas, deberán ser tenidos en cuenta para los ascensos a los puestos de camarista. El sistema de funcionariado meritocrático que debiera existir para los empleados públicos dependientes del Poder Ejecutivo, también debiera aplicarse a los empleados judiciales, fiscales, jueces y camaristas del Poder Judicial. La excepción debe ser la misma Corte Suprema de Justicia porque en definitiva es un tribunal político guardián de la Constitución que debe ser designado por el sistema tradicional de por vida por los Presidentes sucesivos con acuerdo del Senado.

EL artículo 120 comete el error de establecer un Ministerio Público independiente con autonomía funcional y autarquía financiera y gastos enormes que llegan a los 4965 millones de pesos y 7120 empleados que no ha dado resultado en la defensa de la legalidad y de los intereses de la sociedad. En los Estados Unidos el ministro de Justicia es a la vez Procurador General de la Nación y representa al Poder Ejecutivo ante la Corte, es el jefe de los fiscales y defiende los intereses generales, mejor que el sistema clientelista de la Dra. Alejandra Gils Carbó en nuestro país. Ese sistema estadounidense, consistente con nuestra Constitución histórica, es más económico y eficiente.

El artículo 124 establece la posibilidad de organizar regiones entre las provincias para propender a su desarrollo económico. Este artículo no ha tenido ninguna aplicación en la práctica y por lo tanto ha fracasado. Por otra parte, el mismo artículo establece que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. Este artículo es redundante pues ya también en la Constitución de 1853, el dominio originario del territorio pertenecía a las provincias. El dominio originario es lo mismo que el también llamado "dominio eminente" por Vélez Sarsfield quien en la nota al artículo 2507 del viejo Código Civil decía lo siguiente:

*“Muchos autores dividen la propiedad en la propiedad soberana del Estado y en la propiedad del derecho civil, en otros términos, en dominio eminente y dominio civil. La Nación tiene el derecho de reglamentar las condiciones y las cargas públicas de la propiedad privada. El ser colectivo que se llama Estado tiene respecto de los bienes que están en su territorio, un poder, un derecho superior de legislación, de jurisdicción y de contribución, que aplicado a los inmuebles, no es otra cosa que una parte de la soberanía territorial interior. A este derecho del Estado, que no es un verdadero derecho de la propiedad o dominio, corresponde el deber de los propietarios de someter sus derechos a las restricciones necesarias al interés general, y de contribuir a los gastos necesarios a la existencia, o al mayor bien del Estado.”*

Por otra parte, la Constitución establece que la regulación de la propiedad y de las minas y los recursos del subsuelo corresponde al Código Civil y el Código de Minería que son dictados por el Congreso Nacional. Por lo tanto, el valor del nuevo artículo 124 en esta materia es muy limitado y redundante.

Y por último la Constitución de 1994 en su artículo 129 establece que la Capital de la Republica, la Ciudad de Buenos Aires, es una cuasi provincia con capacidad de elegir directamente por el pueblo a su gobernador que se denomina Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El sistema funciona muy bien en tanto y cuanto el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma sea del mismo partido que el Presidente de la Republica, y que además ambos sean amigos, como en la actualidad. Porque el Presidente es el “Jefe Supremo de la Nación” y también tiene mando inmediato sobre la Capital Federal. La Capital de la Nación es por definición sede del Gobierno Nacional. Pero cuando el Presidente de la Republica pertenece a un partido distinto del que eligió al Jefe de Gobierno, aparecen una gran cantidad de problemas de gobernabilidad que hemos visto claramente en el periodo 2003- 2015. Estos conflictos afectan directamente al pueblo de la Capital Federal, obstaculizan la realización y financiación de obras, y aparecen discusiones bizantinas como la ubicación del monumento a Colón y el de Juana Azurduy e infinidad de pequeños choques con acusaciones recíprocas. Pero lo peor de todo es que nadie es claramente responsable de algo tan importante como la seguridad de los habitantes de la Capital, e incluso la de las propias autoridades de la Nación. Por todo lo cual conviene volver al régimen de la ley 1260 del año 1880 donde el Intendente lo elegía el Presidente a partir de una propuesta en terna del Consejo



Deliberante de la Ciudad. El Consejo Deliberante que era efectivamente elegido por el pueblo de la misma capital. Antes de 1880, el Gobierno Nacional tenía su sede en la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno de la provincia homónima también. Ello generó un conflicto entre ambas autoridades que se dirimió en la famosa batalla de los Corrales, la batalla más grande de la historia argentina, si la medimos por la cantidad de hombres involucrados en ella. En esa oportunidad el Gobernador de Buenos Aires, Carlos Tejedor, se oponía a la asunción del Presidente de la Republica General Julio Argentino Roca, que había sido consagrado en tal carácter por el Colegio Electoral. Tejedor fue derrotado en los Corrales donde hubo miles de muertos y heridos. De este conflicto surgió la necesidad de establecer como capital de la Nación a la ciudad de Buenos Aires, y que la capital de la provincia de Buenos Aires que fuera la ciudad de la Plata, fundada luego por el Gobernador Dardo Rocha. No cabe duda que el Presidente de la Republica debe ser la autoridad máxima en la Capital, sin la competencia ninguna de otra autoridad. La mala idea de establecer a la Capital de la Republica como una cuasi provincia gobernada por un “Cuasi Gobernador” como es el Jefe de Gobierno, surgió de un acuerdo político circunstancial entre el presidente Menem que buscaba su reelección y la Unión Cívica Radical, partido que era mayoritario en la Capital Federal y que por consiguiente buscaba un beneficio como contrapartida de permitir la reelección de Menem. En definitiva, intereses políticos espurios determinaron que en la Capital Federal existan dos jefes, el Jefe de Gobierno y el Presidente de la Republica. Este sistema es propenso a generar futuros conflictos que, por suerte, a partir de 2016 y mientras el Presidente y el Jefe de Gobierno sean afines, no saldrán a la luz. Pero ello es improbable que pueda repetirse en todos los periodos posteriores, de donde surge la conveniencia de terminar con el sistema del artículo 129 y volver a la Constitución histórica.

Sin embargo, hay un punto de la Constitución histórica de 1853 no reglamentó suficientemente. Es en el artículo 16 cuando afirma que Todos los ciudadanos son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. Se trata de reglamentar el acceso a los empleos públicos para asegurar la idoneidad de los funcionarios públicos, la eficiencia del Estado y sobre todo poner la valla crucial y más importante a la corrupción. Es sabido que “el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”. Se trata de un viejo adagio de la ciencia política que fue enunciado por Lord Acton, historiador inglés, nacido en Nápoles,

profesor de Historia de la Universidad de Cambridge y asesor del Primer Ministro Gladstone a mediados del siglo XIX. Se trata de una verdad fundamental de la ciencia política. El origen del poder político absoluto radica en el “poder de nombrar absoluto”, tal como lo fundamentamos seguidamente.

### **El poder ilimitado de nombrar y la corrupción administrativa**

La opinión pública argentina asiste en estos años asombrada e indignada a un espectáculo dantesco de corrupción en su administración pública<sup>4</sup>. Videos contando y pesando montañas de billetes de dólares y euros sustraídos al erario público por amigos y parientes de contratistas y funcionarios, bajo la apariencia de contratos de obra pública sin control alguno. Importaciones de combustible pagadas pero que nunca se realizaron y miles de defalcos por el estilo ¿Cómo es posible tamaña corrupción? La clave reside en el poder indiscriminado de nombrar de la Presidencia de la Republica y la Jefatura de Gabinete, poderes que de una forma u otra se delegan a otros ministros y funcionarios menores. Estos poderes ilimitados permiten el nombramiento de amigos y parientes. Por ejemplo, el Presidente nombra a un Ministro, luego este nombra Director de Administración del ministerio a su primo o a su socio en el estudio quien a su vez coloca en puestos claves para el manejo de los contratos públicos y los fondos del Estado a otros amigos y gente de su clientela política. Ante tanta discrecionalidad, la tentación de hacerse rico a costa del erario público se torna irresistible. Está en la naturaleza humana. En efecto, la clave del poder político reside en el poder de nombrar y de destituir. El nombrado que debe su puesto al ministro que lo nombró se siente obligado a serle fiel y cumplir sus órdenes. Esta fidelidad será mayor cuanto menores sean los méritos y merecimientos del nombrado. Casi todos los gobiernos en nuestro país y en todos los países del mundo se inician con un gran deseo de barrer con la corrupción, pero terminan corruptos y más corruptos aún cuando más extensos en el tiempo hayan sido los períodos de sus mandatos. Una posibilidad de contrarrestar la tendencia humana contra la corrupción se da cuando existe una adecuada publicidad de los actos de gobierno y cuando existe transparencia en la administración. También

<sup>4</sup> Quizá una de las descripciones mas elocuentes de la corrupción en el gobierno de Nestor y Cristina Kirchner esté en el libro “LA DECADA SAQUEADA Memoria y Balance de una Catastrofe Nacional y Popular”, del candidato a Diputado Nacional Fernando Iglesias , Grupo Editorial Planeta, 2016

cuando las normas del código penal son muy estrictas contra los delitos y contra la administración pública. Por ejemplo, la figura del arrepentido ayuda mucho a desenmascarar los crímenes. También la imprescriptibilidad de este tipo de crímenes. Pero la eficacia de estas normas depende de la honestidad de los jueces que las aplican. Lo mismo ocurre con la transparencia administrativa que depende de la buena fe y rectitud de los funcionarios, pues existen mil maneras de ocultar ciertas verdades ¿Qué posibilidad hay que los sistemas de nombramiento de los jueces y fiscales pongan importantes obstáculos para la llegada a la judicatura de personas incompetentes, corruptas y solamente dependientes del favor partidario? En nuestro país con el establecimiento del Consejo de la Magistratura en la Constitución de 1994 se intentó mejorar el sistema, pero los resultados no han sido satisfactorios, entre otras razones porque tomar exámenes por el Consejo de la Magistratura a personas mayores para los cargos de Juez es inadecuado. Los exámenes hay que tomarlos en el momento del ingreso a la carrera judicial en el primer peldaño de la carrera, y luego la carrera y desempeño eficiente a lo largo de 30 años se deben determinar los ascensos y la llegada al cargo de Juez. En nuestro país existe la falsa creencia según la cual, solamente mejorando el Código Penal con la figura del arrepentido, la imprescriptibilidad de los delitos contra la administración pública y otras figuras del derecho penal, se conseguirá una administración pública honesta y eficiente. Craso error. Esas nuevas figuras penales pueden ayudar, pero la experiencia histórica de los países más desarrollados indica que la manera de lograr una administración pública eficiente y aceptablemente honesta se obtiene mediante la división de los funcionarios en dos escalafones, el profesional y el administrativo. En ambos solamente debería poder accederse por exámenes en el primer peldaño del escalafón, es decir en el grado más bajo y luego los ascensos deben ser por mérito a lo largo de los años y de acuerdo a la calidad del desempeño. Debe haber dos tipos de jerarquía en la administración pública, primero la del grado que la debe determinar un organismo independiente del Poder Ejecutivo sobre la base del mérito en la carrera a través de los años y los distintos peldaños. Por otra parte, la jerarquía del cargo determinada por el nombramiento del Poder Ejecutivo. Pero esos nombramientos solamente deben poder hacerse en funcionarios poseedores de un grado adecuado al cargo. Obviamente el Poder ejecutivo debe tener amplia libertad para proveer los cargos políticos que son los de Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios, todos ellos con sus respectivos asesores de gabinete, los cuales al igual que los Ministros no deben tener estabilidad en sus cargos porque

deben ser meros fusibles del Presidente y cesar cuando éste lo decida. Éste sistema sumariamente descripto que limita los poderes de nombramiento del Presidente constituye el principal antídoto contra la corrupción que han logrado establecer hasta ahora los países más avanzados del planeta y no parece haber otro sistema mejor. Este sistema, apoyado por leyes que favorezcan la transparencia, la publicidad de los actos de gobierno y administrativos del Estado, parece esencial para adecentar la administración pública y disminuir la corrupción. Este proyecto se apoya en la ley 24759, promulgada el 13 de enero de 1997 por la cual se aprobó la Convención Interamericana contra la Corrupción, donde se establece como expresión de deseo que los Estados convienen en considerar la aplicabilidad de medidas destinadas a fortalecer los sistemas de contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas. Poco o nada se avanzó en nuestro país desde esa fecha. En realidad, se retrocedió precisamente por la inexistencia de una reforma constitucional como la que aquí se propone que regule los nombramientos en la administración pública. La Convención Interamericana Contra la Corrupción citada adquiere especial relevancia al presente porque el Congreso de la Nación, con un apoyo casi unánime, le ha dado jerarquía constitucional. Montesquieu, la división de los poderes. Fortalecer al poder legislativo.

La división de los poderes es una de los grandes ideas sobre las que se funda el derecho constitucional moderno y fue enunciada por Carlos Luis de Secondat, Señor de la Brede y Barón de Montesquieu en su libro el *Espíritu de las Leyes* de 1748. En realidad Montesquieu admiraba el equilibrio y la ponderación de la monarquía constitucional británica surgida de la revolución de 1688 y se inspiró en ese modelo al presentar su idea de la división de los poderes. El objetivo de la división es, en realidad, limitar la extensión del poder político de los gobernantes y de esta manera evitar las arbitrariedades y abusos por parte del Rey en detrimento y perjuicio de los gobernados. Si el poder ejecutivo es el administrador del sistema y tiene también la facultad de dictar leyes y juzgar sobre los derechos de los ciudadanos en los conflictos entre ellos y entre los ciudadanos con el propio Estado, los excesivos poderes del Rey llevarían tarde o temprano a la opresión de los gobernados. Sin embargo, la interpretación que hace Montesquieu sobre el régimen inglés era equivocada. El poder administrador reside en el Primer Ministro que es simplemente un miembro de la cámara baja del parlamento, el cual es a su

vez, jefe del partido que ganó las últimas elecciones. El Rey está obligado a nombrarlo Primer Ministro y delegar en él las funciones administrativas de gobierno. El Primer Ministro a continuación designa su gabinete de ministros entre otros miembros del parlamento, preferentemente a los de su propio partido. Como se ve, en Inglaterra no hay ninguna división entre el Poder Ejecutivo y el legislativo pues el Primer Ministro y su gabinete de ministros “son” en realidad también legisladores y miembros de la Cámara baja. Por otra parte hasta hace poco la Corte Suprema de Justicia inglesa dependía de la Cámara de los Lores. Está claro, en consecuencia, que la división de los poderes era un invento de Montesquieu que, en la realidad, no existía en el sistema inglés. Recién cobró vigencia real en 1787 cuando en Filadelfia se aprobó la Constitución que hoy todavía rige los destinos de los Estados Unidos, la que a su vez fue la principal fuente de inspiración de nuestra Constitución histórica de 1853-60. La Constitución de Filadelfia, siguiendo a Montesquieu limitaba las facultades de Poder Ejecutivo; lo hacía en cuanto a la designación de jueces, para lo cual se requería el acuerdo del Senado, pero además el Poder Ejecutivo no podía destituirlos, y como las funciones de los jueces se ejercían de por vida, el Ejecutivo se tenía que aguantar a los jueces nombrados por Presidentes y senados anteriores. En definitiva el verdadero mérito del sistema de la división de los poderes residía entonces en las limitaciones que imponía al poder presidencial para nombrar y destituir jueces. Pero el sistema de Filadelfia establecía la facultad irrestricta del Poder Ejecutivo de nombrar a los funcionarios y empleados de la administración pública sin cortapisas de ninguna especie. Nuestra Constitución también exigía el acuerdo del Senado para los nombramientos de jueces y su destitución por el procedimiento del juicio político. Sin embargo mejoró, al menos en teoría, a la estadounidense en cuanto a los funcionarios y empleados de la administración pública, pues impuso en su artículo 16 una condición para esos nombramientos: la “idoneidad” de los ciudadanos nombrados. Lamentablemente este artículo de nuestra Constitución es letra muerta. En los Estados Unidos, en cambio, a pesar de no contar con la cláusula constitucional de la idoneidad, en 1883 se subsanó el error de la facultad irrestricta del poder Ejecutivo de nombrar y remover. Esto se hizo con la sanción de la “Civil Service Reform Act”, es decir, mediante una ley del Congreso. En este proyecto de ley de necesidad de reforma constitucional se propone dar vigor a la declamada cláusula constitucional del art.16 relativa a la “idoneidad”. Para ello se propone la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil de la Nación en el ámbito del Poder Ejecutivo. La CNSC tomará los exámenes de ingreso de los postulantes a funcionarios o em-

pleados públicos y recién cuando estos postulantes obtengan un certificado de “idoneidad”, el Poder Ejecutivo podrá nombrarlos. Se considera que para la designación de Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios, la discrecionalidad del Poder ejecutivo debe mantenerse incólume. Para estos casos basta con el control que implica la publicidad masiva de los actos de gobierno y el ejercido por la prensa y los medios de difusión. La CNSC tendrá también a su cargo lo relativo al escalafón y a los ascensos dentro del mismo así como los recursos que puedan incoar los funcionarios y empleados afectados. Con la creación de este organismo en la sede del Poder Ejecutivo con la expresa función de asegurar la idoneidad, se limita la facultad irrestricta del Ejecutivo de nombrar su propia clientela partidaria que tanta corrupción e ineficiencia trajo a los gobiernos a lo largo de toda la historia argentina, particularmente en los últimos tiempos. Adicionalmente, la filosofía de la reforma constitucional que propiciamos es también consistente con el concepto de transparencia activa que promueve el actual gobierno y que se enmarca en el principio republicano de la publicidad de los actos de gobierno. La designación de parientes y amigos contradice frontalmente a la filosofía de este proyecto de ley de necesidad de reforma constitucional.

### **La limitación de los poderes en el sistema inglés. Poder y corrupción**

En el sistema inglés las verdaderas limitaciones al poder provienen de cuatro fuentes distintas. La primera, consiste en que el Rey que conserva todavía un cierto poder de reserva en caso de crisis política; la segunda radica en un sistema muy sólido de derechos de propiedad y libertad de expresión en cabeza de todos los habitantes amparados en el derecho consuetudinario inglés y los tribunales de justicia; la tercera consiste en que la opinión pública ejerce con inteligencia su derecho a votar premiando al buen gobierno y castigando al malo; y la cuarta pero, a mi juicio, la más importante, un poderoso y especializado sistema de servicio civil de carrera. Esto último es esencial pues los ministros a cargo de las carteras son diputados políticos y generalistas que saben un poco de todo, pero nada en profundidad y necesitan imperiosamente del asesoramiento de los funcionarios de carrera especializados. Estos ingresan cuando jóvenes recién graduados en la universidad en el grado más bajo del escalafón profesional y van ascendiendo a lo largo de una carrera de más de 30 años sobre la base del mérito. En Inglaterra el Ministro del ramo no puede designar a su primo, o a su socio en el estudio,

traído desde fuera del Estado como director de administración del ministerio para luego cobrar comisiones en los contratos del Estado que firma el ministerio, como ocurre en la Argentina. El Ministro tiene que valerse en todos los casos de altos funcionarios estables de carrera a quien no conoce cuando llega al cargo de ministro. Por supuesto, si el ministro trae ideas alocadas o estrafalarias para implementar por parte del Estado, el conjunto de funcionarios del ministerio lo hace entrar en razones. Por ejemplo, el Chancelor of the Exchequer, o Ministro de Economía, no puede ni siquiera ocurrírsele proponer falsear los índices de precios al consumidor. En Inglaterra, los funcionarios de carrera tienen la obligación de hacer conocer sus opiniones sobre temas gravitantes, aunque esas opiniones sean contrarias a las del Ministro y después del debate en el seno del ministerio, si el Ministro insiste en su postura, el funcionario de carrera, por una cuestión de honor, tiene que poner lo mejor de sí para la correcta implementación de la propuesta del Ministro. Este sistema asegura la eficiencia y el buen gobierno. En nuestro país, cada ministro nombra a sus amigos incondicionales en los puestos claves del ministerio y éstos luego se esmeran por complacer a su jefe, sin mostrarles los efectos contraproducentes de sus propuestas. En la Argentina, quedan luego, como único remedio salvador contra las medidas arbitrarias de los gobernantes, las cautelares judiciales, a veces paralizantes y contradictorias con el Ejecutivo. En consecuencia, se reitera, una importante limitación práctica al poder de los ministros debe provenir del saber de los funcionarios especializados de carrera. Esta limitación, fundada en el conocimiento de los temas por parte de los funcionarios y en la virtud de la prudencia, es una necesidad imperiosa de cualquier buen sistema de gobierno pues como afirmamos antes, el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente.

### **Nombramiento de jueces vs. nombramiento de funcionarios en Estados Unidos.**

La teoría de Montesquieu sobre la división de los poderes, aunque inadecuada para describir el sistema inglés que pretendía analizar, para los Estados Unidos fue extraordinariamente útil. En efecto, fue la base del sistema político republicano porque sustrajo al Presidente la facultad de nombrar a los jueces. Limitó así en el origen al gran poder, que es el poder de nombrar. El Presidente debía requerir el acuerdo del Senado antes de efectuar el nombramiento de un juez, y además cada Presidente debía aguantarse a los jueces designados por Presidentes anteriores, lo cual servía para limitar aún más los poderes del Presidente en ejercicio. Esta limitación era

muy importante pues los jueces podían invalidar actos del Presidente cuando fueran contrarios a las leyes del Congreso, o a la Constitución Nacional. La limitación al poder de nombrar jueces era pues la mejor garantía que tenían los ciudadanos contra un Presidente con ínfulas de dictador. Pero lamentablemente la limitación al poder de nombrar del Presidente se aplicaba sólo a los nombramientos de los jueces. No al resto de los miembros de la administración pública donde el Presidente podía construir poder nombrando a sus amigos, partidarios o parientes. Fue así que el sistema clientelista de nombramientos en la administración pública existió en los Estados Unidos hasta bien entrado el siglo XIX, cuando hubo una reacción contra este sistema al que se denominó “the spoils system” o “sistema del botín” o “sistema del despojo”. Se partía de la premisa que cada Presidente podía construir su poder nombrando a todos los empleados y funcionarios de su administración y cesanteando a los de la anterior. Se consideraba que las tareas de un funcionario o empleado público eran muy simples y cualquiera las podía desempeñar. Los empleados y funcionarios cobraban comisiones por sus actos de manera tal de hacer una fortuna para cuando lleguen los años de las vacas flacas, es decir para cuando se extinguiera el mandato del Presidente o ministro que los nombró. La corrupción que generó este sistema fue dantesca y está reflejada en la literatura norteamericana de la época. La protesta de la ciudadanía fue in crescendo, pero los políticos eran reacios a cambiar el sistema puesto que les permitía conseguir trabajadores partidarios para hacer su propaganda política a los que después, si ganaban, premiaban con el empleo público de favor. El sistema estalló en 1883 cuando un buscador de empleo público desahuciado asesinó al Presidente James Garfield. La clase política se asustó, y como producto de la crisis causada por el magnicidio, se sancionó la “Civil Service Reform Act” que gradualmente fue creando el sistema de servicio civil, es decir un sistema de ingreso por exámenes, de carrera de por vida y ascenso por mérito que fue tomando a casi toda la administración pública estadounidense. La corrupción disminuyó drásticamente y esta ley, denominada “ley Pendleton”, sin duda, fue una de las bases institucionales de la grandeza actual de ese país.

### **El sistema de servicio civil en Alemania.**

En Occidente, los primeros gobernantes en advertir las ventajas de un servicio civil de mérito en la administración pública fueron los reyes de Prusia ya en los siglos XVII y XVIII. Estos reyes, corruptos y astutos como ningún príncipe o señor feu-



dal de la época, se dieron cuenta de las ventajas de concurrir a las frecuentes batallas de aquellos tiempos con un tesoro, con el cual trataban de comprar al general adversario, generalmente un mercenario, y de esta manera ganar las batallas con escasa o ninguna lucha. El peligro de este método era la aparición de un rey, o príncipe adversario, con mucho más dinero que el Rey de Prusia que fuera capaz de comprar los generales prusianos. Para evitarlo, los reyes de Prusia establecieron un sistema de ascensos por mérito para los oficiales de sus ejércitos y además, buenas jubilaciones militares. Se decía de la antigua Prusia que no era un Estado con ejército sino un ejército con Estado. El doble sistema, de estimular la corrupción para los adversarios, y, en cambio un sistema estricto de mérito para los propios ejércitos, fue una de las razones de la constante expansión del pobre y modesto Estado de Prusia en sus comienzos, cuyo rey, al cabo de dos siglos, hacia 1860, llegó a ser emperador de Alemania. Los reyes de Prusia tuvieron tanto éxito con un ejército profesional con oficiales de carrera ascendidos por el mérito, que decidieron extender el sistema a la administración civil: los funcionarios civiles, llamados “beamters”, se incorporaban a la administración pública mediante exámenes cuando jóvenes. Luego los ascensos se producían en función del desempeño, la dedicación, la inteligencia y el patriotismo puesto de manifiesto en sus tareas. El mismo sistema se aplicó a las universidades alemanas con el resultado de que este país en los siglos XVIII, XIX y comienzos del siglo XX llegó a tener las mejores universidades del mundo. El Estado alemán desde hace tres siglos se destacó siempre por su proverbial eficiencia, que algunos atribuyen a la superioridad de la raza alemana. Craso error. Se trata solamente de una fuerte tradición institucional de promover a los mejores y nada más. Recordemos que en la antigüedad la raza alemana fue anodina: la antigua civilización germánica fue claramente inferior al de la civilización griega, romana, judía, egipcia, asiria o china. La moderna tradición alemana originaria de los siglos XVII y XVIII de abrir paso a los mejores, fue avasallada y deformada lamentablemente por los nombramientos del clientelismo de cúpula nacional socialista, bajo el poder omnímodo del dictador Adolfo Hitler en el decenio de los años treinta. Sin embargo, después de la segunda guerra mundial, el desastre que provocó la excesiva concentración del poder en la persona del dictador fue corregido por un sistema democrático parlamentario, donde la antigua tradición de la incorporación y ascenso por mérito en la administración pública, el llamado modelo weberiano, se mantiene incólume en la Alemania reunificada actual, y ésta es la base de la eficiencia de su Estado y de su actual poderío económico.

## **El sistema de servicio civil en Francia.**

En Francia, como en todos los países democráticos, el voto popular determina el llenado de los cargos políticos. Pero los exámenes, la carrera administrativa, los conocimientos y el mérito determinan los nombramientos en los cargos administrativos del Estado, que quedan en manos de “fonctionnaires”. Ya el rey Luis XV, a mediados del siglo XVIII, trató de emular a los reyes de Prusia acrecentando el profesionalismo de los funcionarios públicos y fundando las llamadas “grandes escuelas”. Napoleón I siguió sus pasos, pero el sistema tuvo muchos altibajos hasta que en 1945, el general Charles de Gaulle fundó la Escuela Nacional de la Administración, la famosa ENA, en donde la juventud francesa ingresa sobre la base de exámenes competitivos. Las grandes escuelas para el ingreso a la administración pública son, en realidad, las más prestigiosas universidades del país. En Francia se habla jocosamente de la “enarquéia” pues una alta proporción de sus presidentes, elegidos por el pueblo, han sido ex funcionarios de carrera jubilados, pero originalmente egresados de la ENA, por ejemplo, el anterior presidente socialista de Francia, François Hollande, y el actual Emmanuel Macrone, son egresados de la ENA. El punto consiste en que para ser funcionario público en ese país no sirve ser pariente, socio o amigo del Ministro o del Presidente, o afiliado al partido gobernante, como entre nosotros. Hay que ser egresado de la ENA. Las carreras de funcionario público son de por vida y se asciende por mérito. El general de Gaulle en 1945 se inspiró en los antiguos reyes de Prusia. Ello asegura el carácter de potencia económica, cultural, y militar de Francia, y, por cierto, el bienestar de sus habitantes. Debido a que las elecciones populares de la democracia francesa solamente determinan los cargos de cúpula, es decir los electivos exclusivamente, pero no los administrativos del Estado, el partido socialista francés tiene 200 mil afiliados en tanto que los partidos justicialista y radical en la Argentina tienen cuatro millones y dos millones respectivamente. La meritocracia en el Estado prevalece en el Estado francés, en tanto que el clientelismo y amiguismo, en el Estado argentino. La Escuela Nacional de Administración fue creada mediante una ordenanza del 9 de octubre de 1945 firmada por el General de Gaulle. La ENA es un establecimiento público administrativo del Estado cuya misión es la formación de funcionarios de alto nivel. Con este objetivo prepara a los alumnos para carreras en los organismos más importantes de la administración francesa: Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, instituciones de inspección (Inspección

General de Hacienda, Inspección general de la administración, Inspección General de Asuntos Sociales), funcionarios de prefecturas, cuerpo diplomático, cuerpo de la expansión económica en el extranjero, funcionarios de la administración del Estado, asesores de tribunales administrativos y de Tribunales Regionales de Cuentas y funcionarios de la Administración de la ciudad de París.

### **El sistema de servicio civil en Japón.**

En Japón existe un sistema parlamentario democrático sancionado en 1948 bajo la supervisión del general Douglas MacArthur, donde el pueblo vota y elige los miembros del Parlamento. El jefe del partido que gana las elecciones se convierte en el Primer Ministro y designa a los veinte ministros restantes, también miembros del Parlamento. Pero el Primer Ministro y los ministros en las respectivas carteras tienen prohibido designar a los demás funcionarios, excepto cuatro miembros del partido, cuatro solamente. La orden que el General norteamericano después de la segunda guerra mundial recibió de Washington fue democratizar a Japón y eliminar de cuajo el fascismo prevaeciente de ese entonces. El emperador fue convertido en una figura decorativa, en un símbolo de la Nación. La charla de la división de los poderes de Montesquieu como medio de limitar el poder fue soslayada, mediante un sistema parecido al inglés y a todos los sistemas parlamentarios que siguen este modelo. El poder clave, el que confiere el verdadero poder, el poder absoluto, es el poder de nombrar. Y ese poder fue quitado al Primer Ministro y a sus veinte ministros acompañantes. Los funcionarios de cada ministerio son elegidos por medio de exámenes objetivos, igualitarios y competitivos que se toman todos los años en el mes de marzo a los recién graduados en las universidades, si se trataba de ingresar al escalafón profesional. El clientelismo y amiguismo quedaban eliminados. Tenía tanta posibilidad de ingresar a la carrera del servicio civil un pariente del emperador, como el hijo del zapatero. El escalafón se dividía en profesionales y no profesionales. Un empleado que entraba en el escalafón no profesional nunca podía pasar al profesional. La universidad que siempre conseguía colocar más graduados en el Estado era la de Tokio. Las promociones de los funcionarios eran por mérito y por antigüedad. Si un oficial más moderno era ascendido pasando sobre otro más antiguo, este segundo debía retirarse. La carrera era muy competitiva pues sólo unos pocos podían alcanzar los grados más altos dentro de cada ministerio. El sistema aseguraba mucha experiencia, memoria, decencia y materia

gris en cada ministerio, y sobre todo permitía al país seguir políticas de Estado de largo plazo. Una de ellas fue la política cambiaria de tipo de cambio competitivo, que le permitió al Japón multiplicar por 60 veces sus exportaciones en términos reales entre 1950 y 1980. A título de comparación, en el mismo período, el volumen de las exportaciones argentinas solamente se duplicó. Los dos ministerios más importantes eran el de Hacienda y el de Industria y Comercio, el legendario MITI. Este sistema aplicado desde 1948 hasta 1990 permitió a Japón, un país relativamente pobre, igualar finalmente a los Estados Unidos en PBI per cápita. Sistemas similares e incluso más rigurosos y competitivos aún, fueron establecidos luego sobre las mismas bases en países como Corea del Sur y China nacionalista o Taiwán. Cabe destacar que el más antiguo sistema del servicio civil de mérito tuvo lugar en oriente: lo aplicaron los emperadores de China con el mandarinato, y fue una de las causas determinantes de la duración de ese imperio por cerca de 2000 años hasta su caída en el siglo XIX y comienzos del XX.

### **Las ocho ventajas del sistema de servicio civil de los países más avanzados**

El sistema del servicio civil de mérito y la carrera de funcionario de por vida ha sido adoptado por todos los países desarrollados y es una de las causas de ese desarrollo. Uno de sus mayores teóricos fue el sociólogo Max Weber quien afirmaba que:

*“Frente a la utilización del Estado para extraer ventajas o como botín de guerra, en los tiempos antiguos, se sitúa ahora el funcionarismo moderno en un cuerpo de trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado, con un honor de cuerpo altamente desarrollado en interés de la integridad, sin el cual gravitaría sobre nosotros el peligro de una terrible corrupción o de una mediocridad vulgar, que amenazaría al propio tiempo el funcionamiento puramente técnico del aparato estatal, cuya importancia, mayormente con una socialización creciente, ha ido aumentando sin cesar y seguirá haciéndolo.”*

Si encontramos mediocridad, vulgaridad y corrupción de nuestro Estado, debemos recordar las palabras de Max Weber: según el eminente sabio, estas lacras tienen su origen en el sistema clientelista, nepotista y amiguista de nombramientos en el Estado. Recientemente el sistema de la burocracia de mérito ha sufrido críticas superficiales desde sectores del neoliberalismo pues se le achaca falta de

flexibilidad en relación con los sistemas de personal de las empresas privadas. Pero en verdad no existen verdaderas opciones válidas al sistema weberiano de servicio civil. Simplemente, es el antídoto más eficiente que se conoce hasta hoy día para luchar en contra de la corrupción, el patronazgo, el nepotismo y la mediocridad en los servicios del Estado. Por el contrario, el sistema de servicio civil fundado en la carrera de por vida y en el mérito tiene al menos ocho ventajas esenciales para todo país que pretenda salir del estadio de “Banana Republic”, ventajas que enumeramos a continuación:

a.- La primer ventaja consiste en que un servicio civil con funcionarios de carrera nombrados de por vida sobre la base de la idoneidad permite al país tener “Políticas de Estado” de largo plazo y sustraerse a las ventajas personales de momento de los ministros y gobernantes. No hay políticas de Estado sin un funcionariado idóneo y de carrera.

b.- La segunda gran ventaja del servicio civil de mérito y de funcionarios de por vida es que permite al Estado tener memoria administrativa: recordar los errores de política y en consecuencia evitar su repetición. Nuestra historia de los últimos cuarenta años demuestra acabadamente cómo esta ventaja es fundamental, y, por el contrario, el gran costo social de una administración pública desmemoriada.

c.- La tercer ventaja del servicio civil competitivo consiste en que ayuda enormemente en la lucha contra la corrupción. En efecto, la pirámide jerárquica se angosta considerablemente en los cargos administrativos más altos y los funcionarios se vigilan mutuamente porque aquel que comete un acto de corrupción queda descartado en los ascensos. Se crea así un frenesí por la defensa del interés del país y de los intereses generales de la sociedad. No solamente los funcionarios de carrera se controlan entre sí, además este sistema hace muy difícil a los ministros y funcionarios políticos conseguir la aprobación de actos de corrupción como contratos con precios excesivos. Se reitera, con un servicio civil de mérito, el ministro del ramo no puede designar como director general de administración del ministerio a su primo, o a su socio en el estudio, o a su compañero de correrías políticas en el partido: debe designar a un funcionario de carrera del grado adecuado. Una administración fundada en el mérito y la competencia está muy relacionada con una herramienta fundamental en la lucha contra la corrupción que es el principio de

la transparencia activa y el control ciudadano de los actos administrativos. Si, por ejemplo, el precio de una compra del Estado es el doble que el precio de mercado, inmediatamente eso es sabido por todo el mundo y utilizado por los funcionarios competidores en contra del incumbente responsable. Por las mismas razones, el nombramiento de parientes y amigos políticos queda al descubierto por el principio de la transparencia activa dado, que el nombre de los funcionarios, su jerarquía y su sueldo y el de sus parientes debe ser información pública.

d.- La cuarta ventaja del servicio civil de mérito tiene que ver con el mejoramiento de la clase política. La historia de varios países con servicio civil demuestra que muchos funcionarios de carrera, cuando se jubilan, pasan a militar en un partido político. El caso francés es el más típico. Como los funcionarios de carrera conocen a fondo los problemas del Estado, están en condiciones de tener un desempeño muy eficiente en sus nuevos cargos políticos, y ello mejora considerablemente el prestigio de la clase política ante el resto de la sociedad.

e.- La quinta ventaja proviene de que, como la burocracia de mérito es seleccionada sobre la base de exámenes donde lo que cuenta es el saber y la inteligencia, ello tiende a revalorizar los sistemas educativos del país. Los profesores y maestros adquieren una importancia fundamental en la vida nacional. Nuestra historia reciente demuestra que no es suficiente gastar el 6% de PBI en educación. No es cuestión solamente de una oferta educativa que pague bien a los profesores y maestros. Es necesario además que haya un gran entusiasmo en los alumnos de los tres niveles, primario, secundario y universitario por el saber y ello se obtiene cuando el principal empleador del país, que es siempre el estado, sigue el sistema de mérito.

f.- La sexta ventaja está muy relacionada con la anterior. El entusiasmo por la educación que genera la circunstancia de que el principal empleador del país selecciona su personal estrictamente en base a conocimientos contagia todas las demás actividades del país, y así favorece un mejoramiento del conocimiento, la ciencia y el saber en todos los órdenes. El saber es capital humano y éste es uno de los determinantes del desarrollo económico.

g.- La séptima ventaja tiene que ver con la democracia, la igualdad, la movilidad social y las instituciones políticas. Cuando el saber es la base de las recompensas y

la posición social de las personas tiende a hacer desaparecer la lucha de clases, pues se diluyen los privilegios inmerecidos, y de esta manera se fomenta la cohesión social y nacional. Uno se pregunta si la generación de montoneros y militantes del ejército revolucionario del pueblo que asoló en nuestro país en el decenio de los setentas, todos partidarios y simpatizantes de proyectos políticos equivocados como el de Unión Soviética y el de Cuba, no hubieran podido canalizar sus energías y talentos por la vía de la función pública de mérito, si ésta hubiese existido en nuestro país. En efecto, en Alemania, Francia, Inglaterra y Japón por ejemplo, los funcionarios públicos tienen una participación tecnocrática importante en la conducción del país, pero sazoados por una carrera de experiencia de unos treinta años en la función pública, que sirve para inyectar realismo en sus cerebros y disolver ideas juveniles impracticables.

h.-La octava ventaja de la contratación por exámenes y por mérito en la administración pública consiste en que sirve de límite a la fácil e incesante expansión del gasto público improductivo, y así permite obtener finanzas públicas sanas.

### **La carencia de servicio civil en el Estado Argentino.**

En lo que sigue podríamos presentar algunos ejemplos históricos y trágicos tomados de los últimos años de la vida política argentina que ilustran acerca de los enormes costos que tuvo y tiene para el país la carencia de un servicio civil de mérito. Sostenemos que para ser un país en serio y no uno de opereta como en realidad hemos sido en los últimos 70 años, no solamente se necesita un servicio civil de carrera de alto nivel intelectual y máxima integridad, sino que los funcionarios de ese servicio civil deben tener una estabilidad casi similar a la de los jueces, para poder así dar sus opiniones francamente a los ministros y presidentes, aunque obviamente la decisión final sea la de éstos últimos. Pero previamente los políticos tienen la obligación de escuchar la opinión de los funcionarios sobre las Políticas de Estado de largo plazo, de las cuales los funcionarios de carrera son custodios y si sus opiniones son desechadas por el Presidente o sus Ministros, deben luego poner lo mejor de sí para asegurar el éxito de las propuestas presidenciales o ministeriales, cómo una cuestión de honor. Los políticos deben prevalecer, pero en los temas gravitantes deben escuchar previamente las opiniones de los que saben para

evaluar los costos y beneficios para el país de las medidas propuestas. Los presidentes y ministros en la Argentina suelen tomar medidas en función de sus necesidades electorales o conveniencias personales ocasionales, especialmente su necesidad de mantenerse en el cargo, y luego los ciudadanos argentinos pagamos costos siderales en materia de pobreza y desempleo. Quien conozca los pasillos de los organismos internacionales y las conversaciones risueñas de las embajadas y círculos diplomáticos, sabe que, lamentablemente, nuestro país se convirtió en el hazme reír de las cancillerías de los países desarrollados, como una suerte de joven bellísima pero tonta que es seducida, embarazada y abandonada permanentemente por sus ministros aprovechadores ante la falta de una burocracia estable y patriótica que la guíe y proteja. Por ejemplo, es sabido, que a fines del siglo XIX la doctrina Calvo enunciada por el diplomático y tratadista argentino Carlos Calvo, establecía que las empresas extranjeras debían radicar sus quejas y plantear sus demandas ante el Poder Judicial del país receptor de la inversión. La doctrina argentina de Calvo fue aplaudida y puesta en las constituciones de muchas repúblicas hermanas latinoamericanas. Sin embargo en el decenio de 1990 el Congreso argentino olvidando la tradición jurídica nacional, aprobó más de 50 tratados que permiten a los inversores extranjeros sacar de la justicia argentina los pleitos que tengan con el Estado Argentino y llevarlos a un tribunal arbitral internacional en el seno del CIADI o la UNCITRAL, un privilegio que los ciudadanos y empresarios argentinos ciertamente no tienen. Así, en la Argentina actual, los extranjeros tienen más derechos que los nacionales. Un ministro brasileño se preguntaba con sorna como puede ser que la Argentina, país que a principios del siglo XX era un modelo de civilización jurídica y social haya caído al nivel africano. En efecto, esos tratados de CIADI fueron modelos standard redactados en el decenio de 1960 por el Banco Mundial para los nuevos países africanos, países que venían de ser recientes colonias, y por lo tanto por no tenían un poder judicial independiente e idóneo para atender las demandas de potenciales inversores foráneos. Este no era el caso argentino. Brasil que tiene 50 veces más inversiones extranjeras que la Argentina, no otorga el enorme privilegio africano a las inversiones que vienen del exterior. Por supuesto, consecuencia de esta imprudente política, surgida de la ignorancia y de la inexistencia de un cuerpo de funcionarios y jueces idóneos y de carrera en su Estado, la Argentina afronta actualmente demandas judiciales en el exterior por 50 mil



millones de dólares. Sin embargo, si hiciéramos un inventario de los enormes errores de todos los gobiernos civiles y militares argentinos de los últimos setenta años, producto de la carencia de un Estado del tipo idealizado por Max Weber, se nos crearía un antagonismo innecesario con demasiados sectores de la vida argentina identificados con tal o cual gobierno o partido. Por ello hemos optado por hacer una breve crítica, muy sintética, de los errores del gobierno de 2003-2015, que todos tenemos a la vista, y cuyas carencias son más evidentes, ya que están en el recuerdo más inmediato. Estos errores o negociados han sido, en gran medida, denunciados por valientes Diputados tales como Elisa Carrió o Margarita Stolbizer y por ello no abundamos en mas detalles. Además, esta el excelente libro del Diputado electo Fernando Iglesias citado anteriormente.

### **Falseamiento del INDEC y papelón internacional.**

Uno de los atentados más graves contra la credibilidad y el prestigio del Estado argentino se produjo en el 2007 con la intervención del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). El gobierno estaba molesto con las cifras de alta inflación que publicaba el INDEC. En lugar de atacar la causa del problema en su raíz que era la inflación misma, producto de una equivocada política macroeconómica, decidió matar al mensajero: intervenir el INDEC y cesantear a los funcionarios capaces y honestos que tenía, y por supuesto, llenarlo de “perejiles” que publicaron cifras de inflación inverosímiles que nadie creyó. De paso, el gobierno que había emitido bonos indexados con el índice del costo de la vida, se benefició con varios cientos de millones de dólares mintiendo con el índice. Pero el desprestigio del gobierno argentino en el orden interno e internacional ha sido enorme, y el perjuicio causado al país por la mendacidad del INDEC ha sido mucho mayor que los cuestionables ahorros obtenidos. Por culpa de esta mendacidad, el gobierno argentino tiene vedado el acceso al mercado internacional de capitales y mientras otros países latinoamericanos obtienen préstamos a tasas de interés en dólares del 4 o 5% anual, la República Argentina no podía emitir bonos ni al 15% anual. El bochorno y el desprestigio para nuestro país fue inmenso; tan grande como para llegar a determinar que la República Argentina sea pasible de una moción de censura por parte del FMI que podría llegar a la expulsión del Organismo

Internacional, y, como consecuencia, también a la pérdida de la silla que la Argentina tiene en el G20, la reunión de Jefes de Estado de los 20 países más importantes del globo. Este caso demuestra nuevamente el daño que puede causar el poder omnímodo de nombrar y destituir funcionarios que tiene el Poder Ejecutivo en nuestro país. Este poder debe ser limitado drásticamente en beneficio de la idoneidad. Los nombramientos deben hacerse por exámenes rigurosos y los ascensos por carrera administrativa de mérito y los funcionarios públicos deben, de alguna manera, tener una estabilidad similar a la de los jueces para poder defender políticas de Estado, que beneficien el desarrollo económico a largo plazo y protejan a toda la ciudadanía de las maniobras de politiquería menor de los malos gobiernos.

### **Ausencia total de políticas de Estado y apogeo del clientelismo.**

La gravedad de la crisis de 2001 sobre deuda externa, desempleo y de depósitos en dólares provocada por las políticas del Ministro Cavallo de los noventa y del 2001, hizo creer a muchos, a comienzos del 2002 que la Argentina se desintegraba y desaparecía del mapa. Cualquier otro país, sea Estados Unidos, Inglaterra, Francia, o Alemania, no importa cuán fuerte, sometido a la ingeniería financiera conflictiva y contradictoria del Dr. Cavallo, hubiera dejado de existir. Pero la Argentina logró salir del atolladero sola y sin ninguna ayuda del exterior. Sin duda, la fortaleza subyacente de la Nación Argentina y su pueblo demostró ser maravillosa. Las claves fueron el tipo de cambio competitivo y el superávit fiscal de 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006. Pero a partir de 2007 volvió el clientelismo y la irresponsabilidad a regentar la economía argentina. El buque insignia del descalabro fue el falseamiento del IPC y la intervención del INDEC ocurrido en ese año, analizado antes. Además se volvió al atraso cambiario de Cavallo, agravado por el error adicional del cepo, que provocó el florecimiento de un mercado paralelo de divisas. Por arriba de ello, la insuficiencia de inversiones en exploración de petróleo, gas y en los servicios públicos, nos llevó a una grave crisis económica. La importación de petróleo y gas genera un drenaje insostenible y creciente de divisas que en el 2013 alcanzó los 15 mil millones de dólares. La ausencia de Políticas de Estado y de una burocracia estatal eficiente se hizo más evidente todavía el 22 de febrero de 2012 con el choque de un tren en la estación de

Once, donde murieron 51 personas y hubo 700 heridos, porque no funcionaban los frenos, simplemente por falta de mantenimiento, no obstante hubo multimillonarios subsidios otorgados por el Estado a los concesionarios que nadie sabe adonde fueron. Otro caso escandaloso proveniente de la falta de Políticas de Estado es el régimen de privilegio asignado a la falsa industria radicada en la Provincia de Tierra del Fuego, donde se importan computadoras, teléfonos celulares, televisores plasma, se los pone en una caja de cartón con el membrete de “industria argentina” y se los vende en Buenos Aires y las capitales de provincia al triple del precio internacional. A pesar de todo lo anterior, los resultados de la política económica fue disimulado por el alto precio internacional de la soja que pasó de 250 dólares la tonelada en el 2004-2005 a 500 dólares por tonelada en el 2013. Nos estamos convirtiendo en un país de monocultivo. La industria nacional ya no crea más empleos. Las autoridades hablaban de un confuso modelo de acumulación de matriz diversificada con creación de empleo. Pero la matriz está súperconcentrada en la soja y el único empleo que se creaba era el público, para la clientela política. En el modelo oficial a febrero de 2013, el 45% del PBI es gasto improductivo del Estado, que debía ser soportado por el sector privado productivo. Hay 15 millones de personas con ingresos dependientes del Estado, que se componen de 2.4 millones de empleados públicos, clientelares en su mayoría, 5.7 millones de jubilados, lo cual, aclaremos, no es objetable, 1.2 millones de personas que viven de pensiones no contributivas, 4.5 millones de personas que medran con las asignaciones por hijo y embarazo y 1 millón de clientes con planes de empleo. La consecuencia de este sistema de subsidios es que la gente no quiere trabajar en blanco, pues entonces se pierde el subsidio, y los empleadores se ven obligados a contratar trabajadores en negro corriendo los riesgos de enormes multas, todo lo cual desalienta la nueva inversión y la creación de empleos verdaderamente productivos. Para fortalecer aún más el clientelismo y su poder de “nombrar”, el gobierno quería hacer aprobar por el Congreso un sistema partidocrático de nombramientos y remoción de jueces que deja al Poder Judicial convertido en un apéndice presidencial. La esencia de Montesquieu con su teoría de la división de los poderes que, como dijimos antes, tiene la única virtud de restringir al menos en lo que respecta al Poder Judicial, el poder omnímodo de nombrar y destituir del Poder Ejecutivo, habría quedado aniquilada. La División de los Poderes y el mismo sistema

republicano ha sido preservado sabiamente por la Corte Suprema de Justicia que en un acto de lucidez y coraje declaró inconstitucional todo el andamiaje del clientelismo judicial y la corrupción propuesto por el Ejecutivo. Como afirmaba Max Weber citado antes, la corrupción y la mediocridad son la consecuencia inexorable del clientelismo en el sistema de nombramientos en el Estado. No es que los argentinos seamos corruptos, el problema es que tenemos un régimen de nombramientos en el Estado, acentuado hasta el paroxismo, que facilita la corrupción y no nos decidimos a reemplazarlo de una vez por todas por un Estado con nombramientos fundados en el mérito y la carrera administrativa, tanto en la esfera de los nombramientos de funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo como en los dependientes del Poder Judicial. El principio de solución, en consecuencia, lo ofrecemos en este proyecto de ley de necesidad de la reforma constitucional.

# 18.

LEY DE PRESUPUESTO PARA LA  
DEFENSA PARA SUPERAR EL ESTADO DE  
INDEFENSIÓN EN QUE SE ENCUENTRA  
ACTUALMENTE LA REPÚBLICA  
ARGENTINA.

*PRESUPUESTO Y HACIENDA - 5123-D-2017.  
25/08/17.*

# PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

## **LEY DE PRESUPUESTO PARA LA DEFENSA PARA SUPERAR EL ESTADO DE INDEFENSIÓN EN QUE SE ENCUENTRA ACTUALMENTE LA REPÚBLICA ARGENTINA**

ARTICULO 1°.- El presupuesto anual de gastos para la Defensa deberá ser un porcentaje del PBI igual al promedio del gasto de los países limítrofes en los 10 años anteriores en dicho rubro.

ARTICULO 2°.- Para el ejercicio correspondiente al año 2018 se debe asignar 1,71 % del PBI, tomando como base el período 2006 / 2015.

ARTICULO 3°.- De forma.

# FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Nuestro país se encuentra en estado de indefensión. Las FFAA carecen de personal y material para cumplir adecuadamente con el Art 21 de la Constitución Nacional. El actual estado de indefensión es paradójico pues la Argentina siempre fue fuerte en materia de defensa nacional. En el año 1913, tenía los dos acorazados más modernos del mundo; El Moreno y el Rivadavia. Ambos habían sido diseñados especialmente para nuestra marina, siendo Ministro de Marina el almirante Eleazar Videla, quien impuso las condiciones de detalle de la construcción. Lo anecdótico del caso es que se ofreció una importante comisión al Almirante Videla y éste ordenó que se descontara del precio.

Lo mismo ocurrió con la adquisición de los fusiles Mauser, modelo argentino 1909 en aquellos tiempos, los más modernos del mundo, por parte del Ministro de Guerra Teniente General Luis María Ricchieri.

En 1942, se dictó la ley 12.709 de creación de la Dirección General de Fabricaciones Militares, con el objeto de propender a la fabricación de armamento por medio de nuestra propia industria, habida cuenta del favorable impacto tecnológico que la producción de armamentos tradicionalmente puede llegar a tomar en la industria de un país, como se reconoce unánimemente en el caso de los Estados Unidos.

En 1946, bajo la presidencia del General Perón se adquirieron en Inglaterra los aviones a reacción Gloster Meteor, en aquel momento, de última tecnología. Además, este Presidente dio un fuerte impulso a la investigación en materia de energía atómica en el entendimiento de que todo lo que sea investigación para la industria tiene mucho que ver con la defensa nacional. Un ejemplo es internet que fue desarrollado originalmente como una forma de comunicación entre bases militares dentro de los Estados Unidos y luego, en la época del Presidente Clinton, se generalizó para el uso civil, determinando un gran crecimiento en la economía estadounidense y aún en la economía mundial.

En nuestro país tenemos el caso de la misma Comisión Nacional de Energía Atómica creada a comienzos del decenio de los 50. El extraordinario desarrollo que obtuvimos en el enriquecimiento de uranio hacia fines de 1983, lo pudimos haber utilizado pacíficamente para obtener la remisión de la deuda externa o la devolución de las Malvinas a cambio de ceder el control de la contabilidad del Uranio enriquecido. Al respecto conviene citar textualmente el reportaje al doctor Mario Mariscotti Director de Investigaciones de Desarrollo de la Comisión que apareció en el diario La Nación el día sábado, 17 de septiembre de 2005. Pregunta: “- ¿Por qué abandonamos el plan nuclear, sostenido entre 1951 y 1984? ¿Hubo prejuicios ideológicos?

*-Mi respuesta, lamentablemente, es afirmativa. En noviembre de 1983 la Argentina anunció que había logrado desarrollar en forma autónoma la tecnología de enriquecer uranio destinado a los reactores de investigación. Ese fue un logro enorme y nos permitió hacer interesantes negocios, primero con Argelia, después con Egipto y, más recientemente, con Australia. Aquel logro nos dio la posibilidad de ofrecer un reactor incluyendo sus elementos combustibles. De lo contrario, uno debería decir: yo les vendo el reactor, pero el elemento combustible lo tienen que comprar en otro lado. Yo viví una experiencia muy particular en enero de 1984. Como jefe de Investigación y Desarrollo de la Conea, me reuní con un alto funcionario de la embajada de los Estados Unidos que tenía como misión lograr que el gobierno de los Estados Unidos tuviera control o acceso a la planta de uranio enriquecido. Yo justamente en esa época me había especializado en temas de no proliferación nuclear y en el tratado de Tlatelolco. Al final, esta persona insistió tanto que yo, como para dar por terminada la conversación, le dije: “¿Qué le parece si negociamos eso por las Malvinas o por la deuda externa?” Y el personaje me dijo: “Hemos pensado en eso”. Con esto quiero indicar que otras de las consecuencias de poseer conocimiento son la soberanía, la capacidad de decisión autónoma y la capacidad de negociar que debe tener un país.”*

Durante los últimos 10 años, la Argentina ha volcado recursos insuficientes al mantenimiento de su Defensa Nacional en sentido estricto y también en lo relativo a la investigación para la defensa. En porcentaje del PBI, los países limítrofes en dicho período han gastado más del 50% más de lo gastado por nuestro país. Si continuamos depreciando a nuestras FFAA, estamos dando señales que no defenderemos lo nuestro, en lo que parecería ser un desarme unilateral real y un



desarme psicológico de la sociedad.

Carlos Escudé, en un artículo publicado en el diario La Nación el 24 de enero de 2013, expresaba:

*“En verdad, hemos optado por un modelo que nos impediría defendernos durante más de 24 horas de un vecino como Paraguay. Esto significa que, actualmente, la Argentina es un Estado a medias, en tanto sigue siendo un Estado sólo porque sus vecinos más importantes, Brasil y Chile, quieren que siga siendo un Estado. Politológicamente, un Estado es una red de organizaciones que administra y defiende un territorio. Si un Estado no puede cumplir con esas funciones, no es plenamente un Estado. Esto implica que, en realidad, la Argentina es actualmente un protectorado de Brasil y Chile. ¿Sobrevivirá medio siglo con sus límites actuales? A fines del siglo XVIII, Polonia hizo algo parecido y le fue muy mal. Desapareció como Estado hasta 1919. Sin una gran guerra, fue repartida entre Austria, Prusia y Rusia.”*

GASTOS MILITARES EN % PBI DE LA ARGENTINA Y LOS PAÍSES  
LÍMITROFES DURANTE EL PERÍODO 2006/2015 - DATOS DEL SIPRI  
(STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	0,9	0,9	0,8	1,0	0,9	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2
Bolivia	1,6	1,7	2,0	2,0	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	1,6
Brasil	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4
Chile	2,4	2,3	2,5	2,2	2,2	2,2	2,1	2,0	2,0	1,9
Paraguay	1,1	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,4	1,6
Uruguay	2,1	1,8	2,0	2,1	2,0	1,8	1,8	1,9	1,5	1,8

El promedio de gastos militares de los países limítrofes durante el período 2006/2015 fue de 1,71 % del PBI.

El Estado tiene en teoría el monopolio del uso legítimo de la fuerza. Lo expresado vale tanto para la seguridad interior como exterior. Para brindar seguridad exterior lo hace principalmente con su Instrumento Militar.

Las FFAA como parte principal del Sistema de Defensa, tienen la misión de pro-

teger y garantizar los intereses vitales de la Nación (soberanía, integridad territorial, recursos, vida y libertad de sus habitantes) actuando en forma disuasiva o empleando sus medios en forma efectiva frente a riesgos y eventuales amenazas de origen externo. El mayor éxito de un Sistema de Defensa no consiste en ganar la guerra sino en mantener la paz protegiendo los intereses vitales mediante una disuasión creíble apoyada en el profesionalismo y capacidad de sus FFAA. Ganar la guerra normalmente implica un elevado costo de vidas y bienes.

El Dr. José Horacio Jaunarena, en los fundamentos del proyecto de ley de Reestructuración de las FFAA, sancionada el 18/03/1998 como ley No24.948, expresaba:

*”...Ningún país puede suponer que sus intereses no chocarán con los intereses de otro u otros países en algún momento y aquí se halla la base de la existencia misma de los conflictos que, puedan tener llegado el caso, pero que permanecen como una constante entre naciones que reivindicán el uso soberano de la fuerza y que presentan intereses distintos. Pasamos en poco tiempo de un sistema internacional bipolar a otro multipolar donde los equilibrios son más inestables y se acrecientan las posibilidades del estallido de conflictos menores que no arrastran al conjunto del sistema. La inestabilidad y la incertidumbre, entonces, han emergido en la escena mundial y así como debemos bregar para que se imponga el estado de derecho, la acción colectiva y una presencia activa de los organismos internacionales, debemos también prepararnos ante eventualidades no deseadas ni buscadas pero que pueden afectar gravemente los intereses de la Nación Argentina.....*

*Alguien puede pensar que no necesitamos un instrumento militar de las características señaladas dado que, en las actuales condiciones internacionales, las alianzas establecidas y el propio sistema mundial velarán por la defensa de nuestros intereses. La experiencia en la materia está demostrando justamente lo opuesto. Está demostrando una proliferación infinita de intereses particulares y de esfuerzos por ocupar espacios vacíos.....*

*Observamos por otro lado, con satisfacción, el desarrollo de un proceso creciente de integración regional dentro del cual el entendimiento militar y aún las maniobras conjuntas de las fuerzas armadas de nuestros países constituyen un capítulo cada vez más importante en la dirección señalada. Pero aún en este marco tan promisorio, tampoco debemos negar la existencia de intereses particulares y conflictos potenciales que, a veces pensando un tanto confiadamente, han llevado al descuido de nuestra defensa mientras*

*se observan procesos de rearme importantes entre nuestros vecinos. El equilibrio de fuerzas es una condición sine qua non para la estabilidad y la paz regionales como lo han demostrado otras regiones del mundo durante décadas recientes.”*

Para lograr el objetivo de mantener la paz, es necesario disponer de un presupuesto de defensa que asegure en oportunidad la cantidad y continuidad del flujo de recursos económicos y financieros necesarios. Las FFAA deben estar organizadas y funcionando en forma permanente, con un adiestramiento adecuado que incluye su personal y su material.

Para fijarnos un objetivo a alcanzar en la determinación de los recursos necesarios, hemos presentado en el cuadro anterior el presupuesto de los países limítrofes durante los últimos 10 años en porcentaje de su PBI, conforme a los datos del SIPRI. El gasto militar específico argentino entre los años 2003/2013, incluye un gasto en personal que se acerca al 80%, mientras que las adquisiciones de armas y los gastos en operaciones y mantenimiento van de 0,4% al 2% del total del gasto en Defensa en el mejor de los casos<sup>100</sup>. Por ello en cualquier análisis que se haga, se deben desvincular los gastos específicamente militares de los relativos al fomento de la industria y la investigación que hacen a los objetivos del desarrollo, pero no a los de combate.

Respecto al porcentaje del costo laboral del personal militar, comparado con el gasto en adquisiciones de material militar, debería respetarse una relación aproximada de 50% en personal y 30% en adquisiciones, como algunos países integrantes de la OTAN <sup>101</sup>.

Si los recursos económicos asignados lograran el objetivo de disuasión enunciado anteriormente, deberían ser considerados como una inversión más que como un gasto. Por otro lado, si los recursos fueran insuficientes y no lograran el efecto de disuasión buscado, nos encontraríamos con un panorama de indefensión que abo-

<sup>100</sup> Pág. 53, Cuadro 4, Gasto militar por factores de producción en Argentina, Manual de teoría de la gestión económica de las FFAA, Scheetz, Pfurr, Ansorena Gratacos.

<sup>101</sup> Pág. 54, cuadro 5-Evolución de los componentes del gasto militar- Comparación de Argentina, España, Reino Unido y EEUU Manual de teoría de la gestión económica de las FFAA, Scheetz, Pfurr, Ansorena Gratacos

naría la tesis de desaparición de nuestro país absorbido por alguno de los vecinos.

La carencia de un nivel de presupuesto de Defensa adecuado a nuestras necesidades, nos ha llevado a leer en las noticias cotidianas de los medios de prensa, como nuestros barcos se hundían en los apostaderos, los aviones no volaban y que para proteger nuestro espacio aéreo con motivo de la reunión del G20 en 2018 debemos alquilar cazas de combate al Brasil según informan los periódicos. Por otra parte, las unidades de combate se reducen a meros elementos administrativos, no operativos, como es su razón de ser.

Las carencias actuales de la Defensa Nacional, han facilitado la acción de aborígenes en la Patagonia que pretenden el reconocimiento de un Estado soberano ocupando tierras, cobrando peajes en lugares públicos, enarbolando banderas, recurriendo a “la violencia con grupos de choque como Resistencia Ancestral Mapuche (RAM), cuestionando nuestra soberanía, violando nuestra Constitución y nuestra organización política y social”, como expresa Roberto Edelmiro Porcel en un artículo publicado en el diario La Nación el 22/09/2017.

El senador Miguel Angel Pichetto también también se refirió al RAM acusándolo de ser “un grupo violento que está en tareas insurreccionales” y pidió fortalecer las FFAA, en particular el Ejército, expresando “En el mundo hay dos lugares vacíos: Siberia y la Patagonia; en Siberia está el Ejército ruso” (La Nación, 22/09/2017) En definitiva, es claro que no existe una autoridad internacional suprema confiable que garantice nuestra seguridad nacional. Por ello un Estado depende de sí mismo para brindarse la seguridad. “La incertidumbre, que lleva a una falta de confianza, es inherente al sistema”<sup>102</sup>

En un mundo globalizado, multipolar y conflictivo, una inversión insuficiente en Defensa Nacional evidencia una baja autoestima como Nación ya que nadie invierte para proteger lo que no quiere. Es una conducta peligrosa para un Estado soberano como la Argentina.

<sup>101</sup> Manual de teoría de la gestión económica de las FFAA, Scheetz, Pfurt, Ansorena Gratacos pág 228, Grupo editor latinoamericano, 1ra edición 2015)

# 19.

LEY DE PUERTO DE AGUAS PROFUNDAS.

*INTERESES MARÍTIMOS, FLUVIALES, PESQUEROS  
Y PORTUARIOS - OBRAS PÚBLICAS, ASUNTOS  
CONSTITUCIONALES Y PRESUPUESTO Y  
HACIENDA - 5158- D -2017- 26/08/17.*

# PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

## **PUERTO DE AGUAS PROFUNDAS (P.A.P.)**

ARTICULO 1°.- Declárase de interés prioritario para la Nación la construcción y puesta en funcionamiento de un Puerto de Aguas Profundas (P.A.P.) oceánico, preferentemente en una zona próxima de la desembocadura del Río de la Plata, según se expone en los artículos y fundamentos que siguen.

ARTÍCULO 2°.- El Poder Ejecutivo Nacional convocará, por medio del Ministerio de Transporte, Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables con la información científica y exploración complementaria de carácter hidrográfico, topográfico costero, oceanográfico, marea gráfico oceánico, geodinámico de fondo y meteorológico oceánico que sea pertinente y que provea el Ministerio de Defensa por medio del Servicio de Hidrografía Naval que le depende, dentro de los ciento ochenta días de sancionada la presente Ley, a una licitación nacional e internacional, cuyos pliegos preparará, para la construcción de un puerto de aguas profundas por el sistema de concesión de obra pública. La concesionaria tendrá un plazo de seis años para la realización de la obra y un plazo de 30 años para su explotación. La adjudicación de la concesión se otorgará a la empresa que ofrezca el sistema tarifario de explotación con precios más bajos para los usuarios y al mismo tiempo presente las garantías bancarias del 10% del costo de la obra, el que se estima tentativamente en 15 mil millones de dólares estadounidenses. Luego de transcurrido el plazo de 36 años, la propiedad del puerto y las instalaciones pasará a propiedad del Estado Nacional que podrá volver a concesionar su explotación. Si la concesionaria ejecutare la obra en un plazo menor a los seis años previstos para su construcción, el plazo de la concesión se extenderá en el plazo ganado.

ARTÍCULO 3°.- Las ofertas se presentarán en dos sobres, en el primero se exigirá la determinación precisa de las obras y el proyecto correspondiente de acuerdo a los parámetros fijados en los fundamentos de esta ley, así como también las garantías bancarias. El segundo sobre contendrá el sistema tarifario a cobrar a los

usuarios del puerto en sus distintas categorías sobre cuya base se efectuará la adjudicación de la concesión de la obra y se abrirá solamente para las empresas que hubieran cumplido las condiciones en el primer sobre.

ARTÍCULO 4º.- Decláranse de utilidad pública y sujetos expropiación los predios necesarios para la realización de esta obra elegidos por la adjudicataria de la concesión, los que podrán llegar a tener una extensión máxima de hasta 10 mil hectáreas. Los valores a considerar para la expropiación serán los vigentes al momento de la presentación de este proyecto de ley a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Las obras de autopistas y ferroviarias de acceso al puerto también se harán por el sistema de concesión de obra pública, previa licitación, incluso los accesos fluviales.

ARTICULO 5º.- De forma.

# FUNDAMENTOS

## **Resumen Ejecutivo:**

- A nivel mundial se manifiesta una clara tendencia hacia el aumento del tamaño de los buques de carga debido al avance tecnológico, a la eficiencia económica que se obtiene al aumentar sus tamaños (donde los costos aumentan menos que proporcionalmente a su capacidad de carga), y debido a ampliaciones en puntos clave como el canal de Panamá que permiten abandonar la vieja medida estándar para buques de carga internacional conocida como Tipo PANAMAX (con solo 12 metros de calado máximo estático), para superar los 16 metros de calado.
- Actualmente el enorme trabajo de dragado que se realiza en el río De La Plata y el río Paraná ni siquiera alcanza el viejo estándar de 12 metros de calado, lo que obliga a los buques a ingresar y salir con tan solo aproximadamente el 66% de su carga máxima.
- El actual sistema de dragado y de empleo de prácticos, así como su delicada dependencia de condiciones mareográficas favorables en el Río de la Plata y vientos aptos y la alta tasa de error humano implicada en el sistema ocasiona frecuentes atrasos y demoras, los cuales resultan en una enorme erogación de recursos económicos encareciendo los costos de las exportaciones argentinas en detrimento de nuestros sectores exportadores.
- Esta enorme cantidad de recursos económicos que se desperdician en un fútil trabajo de permanente dragado, podrían ser utilizados para dar una solución de fondo al problema, esto es, mediante la construcción de un Puerto de Aguas Profundas que genere una significativa disminución en los costos para nuestra exportaciones.
- Este Puerto de Aguas Profundas, por su natural ventaja económica, canalizaría además de las exportaciones y el comercio internacional argentino, las de toda la Cuenca del Plata, incluyendo la producción exportadora de Paraguay, Bolivia, Uruguay, el sur del Brasil, e incluso Chile, convirtiéndolo es un potencial punto estratégico para el comercio internacional y un foco económico regional.



· A grandes rasgos, el proyecto de inversión presenta cifras lo suficientemente importantes para que esta Honorable Cámara de Diputados analice este tema cuanto antes. Asimismo existe suficiente margen de ganancia para la utilización del sistema de Participación Público Privada mediante el cual el Estado Nacional no necesita erogar un solo dólar en la construcción del Puerto de Aguas Profundas.

· La Tasa Interna de Retorno en dólares (TIR), estimada para este proyecto es de 14,3% considerando una inversión inicial de 15.000 millones de dólares en los primeros 5 años de construcción, y una concesión de 35 años (5 años de inversión más 30 años de explotación) con un costo operativo anual de 250 millones de dólares, que incluyen 8.500 puestos de trabajo. El Valor Actual Neto del proyecto (VAN) sería de 41.244 millones de dólares, tomando como referencia una tasa de descuento del 5% según el razonable contexto internacional actual.

· El puerto funcionaría con el nuevo estándar NEO-PANAMAX para buques de 120.000 tonnes de carga. Esto es el doble del estándar PANAMAX y prevé la posibilidad de funcionar con buques de hasta 200.000 tonnes de capacidad en el futuro, si llegara a estandarizarse esta moderna tecnología.

· El obsoleto puerto fluvial estuarino de Buenos Aires, fue el primero en el país que se especializó en contenedores, (iniciada su construcción en 1918 e inaugurado en 1928 y, durante muchos años, llamado Puerto Nuevo o del ingeniero Luís Augusto Huergo) cuyos canales náuticos y paramentos de sus muelles no toleran una profundización mayor de 32 pies (9,75 m), y que además no cuenta con una adecuada conectividad ferroviaria y tampoco tiene plazoletas de descarga suficientes por una notoria falta de espacio para ello (está rodeado y confinado por su ciudad homónima) por lo cual los contenedores son trasladados a playas de distintos depósitos, para luego llevarlos a los lugares de desconsolidación/consolidación para de nuevo ser conducidos a las playas de depósito y finalmente devueltos al puerto vacíos o llenos generando costos adicionales y más demoras, así como congestionamientos en el tránsito de la ciudad por el traslado de miles de contenedores diarios mezclados con vehículos livianos.

· Por cuestiones de seguridad náutica, meteorológicas y de corrientes oceánicas que se analizarán más detalladamente en los fundamentos de este proyecto de

Ley, (y al contrario de lo que comúnmente se cree), resulta significativamente más económico exportar a los mercados Asiáticos a través del océano Atlántico que en lugar de la ruta del océano Pacífico. Lo que realmente sucede con los buques que zarpan desde o arriban a Chile, es que se ven obligados a subir o bajar con su carga hasta el Canal de Panamá o hasta la altura de California, EE.UU., para luego desde allí dirigirse hacia China e India. Esta distancia fáctica, es mucho mayor a la que se requiere yendo por el Atlántico y para colmo, la ruta directa (por la derrota ortodrómica) del Pacífico implica navegar la mitad de las singladuras en contra de las corrientes oceánicas, requiriendo a los buques un mayor consumo de combustible. Por el contrario, la ruta del Atlántico aprovecha mejor el sentido de las corrientes oceánicas, lo cual deriva en la necesidad de gastar menos combustible a lo que se agregan puntos de cruce portuarios de interés comercial que no se dan en el Pacífico.

- Este puerto P.A.P. atraería una gran cantidad de inversiones privadas en paralelo, que se volverían atractivas oportunidades de negocios.
- Como lo demuestran las estadísticas de otros puertos alrededor del mundo, la cantidad de puestos de trabajo indirectos que generaría este puerto ascendería a varias decenas de miles.
- El progreso tecnológico está dejando obsoletos los viejos buques de menor tamaño para recorrer grandes distancias y los puertos poco profundos, poniendo en riesgo el futuro de nuestra industria agroexportadora y encareciendo paulatinamente la importación de maquinarias necesarias para nuestro desarrollo industrial.

### **El Pacífico Versus el Atlántico.**

Las cumbres de los Andes dividen las aguas de dos océanos oceanográficamente diferentes. En occidente el Pacífico, de grandes profundidades con más de 6.000 metros de profundidad muy cerca de Valparaíso en Chile.

Al oriente el Atlántico, cuyas aguas hasta la desembocadura del Río de la Plata son las más frecuentadas del planeta y, donde la plataforma continental de la Argentina abundante en peces, es una de las más extensas de la Tierra.

En la vertiente occidental del Pacífico no existen grandes Ríos; las tierras descienden bruscamente desde cumbres elevadas y altiplanicies. Las aguas presentan torrentes con orientación norte-sur. A los valles longitudinales andinos antes de arribar al litoral costero oceánico, le corresponde un interior de características montañosas.

En la vertiente Oriental en cambio, todo armoniza con el océano que baña el litoral. Las tierras y con ellas las aguas se alargan hasta alcanzar el océano, sin saltos abruptos ni quebraduras. Inmensos ríos navegables prolongan tierra adentro, el acceso desde el océano Atlántico, vinculando de esta manera el interior del subcontinente a las grandes rutas de circulación marítima comercial. A esta geografía física le corresponde una actividad agrícola y ganadera proactiva y muy expansiva.

Asimismo, el argumento de que las distancias al oriente son menores por el Océano Pacífico es falso. Por derrotas ortodrómicas estas distancias son como sigue:

- La distancia de Valparaíso a Singapur por el Pacífico es de 9.981 millas náuticas. es decir unos 29 días y medio a una velocidad de 14 nudos.

- La distancia desde Buenos Aires a Singapur por el Atlántico es de 9.252 millas náuticas, Buenos Aires está a 729 millas náuticas más cerca o sea de 2 días menos de navegación.

- La distancia de Valparaíso a Hong Kong por el Pacífico es de 10.157 millas náuticas. o sea un poco más de 30 singladuras a 14 nudos.

- La distancia de Buenos Aires a Hong Kong por el Atlántico es de 10.567 millas náuticas. Es decir una diferencia de 410 millas náuticas en contra nuestra que se anulan si consideramos los vientos desfavorables frecuentes en un océano Pacífico y el hecho de que durante 30 días de océano sin tierra cercana, el buque no tendrá puntos de recalada alternativos próximos. Todo ello sin contar la vigencia en la práctica el derrotero al Oeste-Noroeste por el Pacífico, por lo cual un día más de navegación por derrota ortodrómica, es casi despreciable teniendo en cuenta el total de la real distancia a recorrer.

Si vamos a China por el Atlántico podremos reabastecernos, reparar averías y comerciar de oportunidad con Sudáfrica y la costa occidental africana, la

India, Indonesia, etc. Recién al norte de Hong Kong las distancias son menores por las rutas del Pacífico navegando de Este a Oeste o viceversa hasta o desde América.

### **Las Rutas Comerciales Reales**

Hasta aquí hemos tenido en cuenta las distancias como si los buques tomaran una ruta directa (ortodrómica). Pero lo que realmente sucede con los buques que zarpan desde Chile o Perú, es que la mayor parte de ellos (pertenecientes a armadores prestigiosos) por razones de seguridad (para evitar zonas en conflicto bélico o con pronunciada presencia de piratería), o por la conveniencia de contar con paradas para reabastecimiento y reparaciones de averías (en caso de ser necesarias) o evitar pasar en alta mar demasiados días expuestos a las condiciones climáticas y a la ausencia de socorro, los buques se ven obligados a subir con la carga hasta la altura de California, EE.UU., para luego desde allí dirigirse hacia China e India. Esta distancia fáctica, es mucho mayor a la que se requiere yendo por el Atlántico y para colmo, la ruta del Pacífico implica ir en contra de las corrientes oceánicas, requiriendo a los buques una mayor utilización de combustible. Por el contrario, la ruta del Atlántico aprovecha el sentido de las corrientes oceánicas, lo cual deriva en la necesidad de gastar menos combustible.

Por lo tanto:

- No se aprecian ventajas realmente importantes como para que nuestros productos exportables salgan por los puertos del Pacífico salvo que el destino sea la costa oeste de América del Norte.
- No es necesario invertir grandes sumas de corredores bioceánicos cuando lo máximo que se puede necesitar son pasos y rutas, viales y ferroviarios, bien mantenidos y en buenas condiciones.
- Cada productor, exportador o importador deberá hacer un análisis detallado de los costos que deberá erogar para alcanzar el destino al que quiere llegar con sus productos en la forma más rápida, segura y eficiente.

## La Tendencia del Comercio Mundial

El 26 de junio del pasado año 2016 se inauguró el nuevo Canal de Panamá precedido casi un año antes por una ampliación del Canal de Suez.

Desde hace más de once años, países como los Estados Unidos de América y los Estados Unidos del Brasil han gastado mucho dinero para redimensionar sus puertos a las necesidades de los enormes nuevos buques que a partir de hace un año comenzaron a cruzar Panamá por sus nuevas esclusas.

EE.UU. ya gastó cuarenta y nueve mil millones de dólares para adecuar sus puertos de la Costa Este mientras el Brasil destinó cinco mil quinientos millones para redimensionar los suyos, cifra que fue muy insuficiente como para mostrar, por ahora, resultados eficaces.

En la Argentina, no solamente no se ha hecho nada al respecto, sino que- aun siendo país terminal de grandes cargas en el Atlántico Sud Occidental y exportador de productos primarios que se mueven en los más grandes buques para abaratar fletes y seguros; e importador de artículos elaborados que se transportan en grandes porta contenedores- ni siquiera nos hemos enterado de la importancia de la tendencia mundial arrolladora que ya tenemos encima.

Hasta hace un año los mayores buques que podían pasar por el Canal de Panamá original tenían hasta 32,30 m de Manga (ancho), 294,00 m de Eslora (largo) y 12,00 m de Calado máximo estático (dimensión vertical entre la línea de flotación y la quilla con el buque a plena carga y quieto). Estos buques, denominados Tipo PANAMAX (ya obsoletos), podían cargar hasta sesenta mil toneladas (60.000 DWT, Toneladas de Peso Muerto en agua de mar) de granos- aunque en aguas propias (ríos Paraná y de La Plata) esa capacidad era, fue y sigue siendo desaprovechada entre 25 y 33% por la insuficiente profundidad y ancho de nuestros canales náuticos y puertos que no permiten operar ese tipo de buques con carga completa.

Desde hace un año Panamá permite el cruce de buques para transporte de graneles sólidos- Bulk Carriers, buques para transporte de graneles líquidos- Tankers, buques portacontenedores- Containerships, buques para transporte de carga general,

Cruceros, buques para transporte de Gas Natural Licuado y buques para transporte de vehículos- Car carriers (Ro-Ro)<sup>103</sup> de hasta 366,00 m de Eslora, 49,00 m de Manga y más de 16 m de Calado. El DWT de estos buques, llamados “NEO- PANAMAX” es de 120.000 y los portacontenedores cargan aproximadamente 12.000 TEUs (TEU, unidad de contenedor equivalente a 20 pies de largo= 6,10 m).

Esto ya tiene impacto en nuestras vías acuáticas de comercio internacional más importantes que tienen su vertebración en la Cuenca del Plata y si no hacemos algo relativamente rápido obligará a las cargas de expo- importación de CUPLATA- propias y de los países del hinterland- a establecer una importante dependencia logística del Brasil (cuyos puertos son mejores pero tampoco están a la altura de los requerimientos del tamaño de los nuevos buques) haciendo carísimos trasbordos allí (que ya se hacen a veces) - con pérdidas económicas para nuestros exportadores e importadores y desaprovechando oportunidades por no obtener beneficio de nuestra posición privilegiada y dominante en el portal de salida/ entrada de la Cuenca del Plata.

Del “Lloyd’s Register / Fairplay”<sup>104</sup> con datos de 2014 hemos podido deducir los siguientes porcentajes aproximados de la participación (en DWT)<sup>2</sup> de cada uno de los tipos de buques en el transporte Marítimo Mundial:

- \***Graneleros** 43,0 %
- \***Portacontenedores** 13,4 %
- \***Petroleros** 27,0 %
- Otros 7,0 %
- Carga general 5,0 %
- \***Gaseros** 2,9 %
- Combinados 1,7 %

De estos, aquellos que hemos señalado con un asterisco y que representan el 86,3% de la carga mundial, son los tipos de buques más frecuentes para las

<sup>103</sup> Ro-Ro es un acrónimo del término inglés Roll On-Roll Off, con el cual se denomina a todo tipo de buque, o barco, que transporta cargamento rodado, tanto automóviles como camiones.

<sup>104</sup> Lloyd’s Register es una sociedad de clasificación naviera y una organización de análisis de riesgos marítimos y Fairplay una revista de difusión sobre la Marina Mercante Mundial. DWT toneladas de peso muerto (tonnes).

exportaciones e importaciones nacionales y regionales con, además, una clara tendencia al aumento de su porte.

Durante casi un siglo desde 1860 a 1960 los buques de ultramar de carga general del mundo no aumentaron significativamente su tamaño y por lo tanto al final de ese período podían salir cargados completos de la Cuenca del Plata- desde Rosario, por ejemplo- con 8,70 m (28,50 pies) de Calado máximo sin que ello implicara un gran esfuerzo de dragado de los ríos Paraná y de la Plata, ni violentar su naturaleza medioambiental. Esos buques tenían una Eslora que no excedía los 150 m con una Manga de unos 20 m. El gigantismo de los buques oceánicos, que ya entonces comenzaba a insinuarse, nunca fue previsto en nuestro país y aun cuando luego esa tendencia se confirmó, se desestimó su probable evolución optándose por el vano intento de adaptar los ríos a los buques.

De esta manera, en la década de los 90s del pasado siglo, la irrupción de los grandes buques en la Cuenca del Plata nos encontró sin alternativas posibles, más que las de “emergencia”, para atender unos requerimientos náuticos cada vez más exigentes.

La falta de previsión y de Análisis Prospectivo del Estado Nacional nos condujo a la contratación de urgencia, en 1995, de un servicio privado de dragado y balizamiento muy caro y monopólico para atender una emergencia que se ha prolongado en el tiempo hasta nuestros días. Esta intervención antrópica en los ríos Paraná y de la Plata ha sido y sigue siendo salvaje. Se adoptó el ahora obsoleto *PANAMAX* Taype como “Buque de Diseño” para el dragado y balizamiento de los canales de la CUPLATA desde San Martín- San Lorenzo por el río Paraná y brazo del Paraná de las Palmas- Río de la Plata hasta su desembocadura en el mar. Lo curioso, además, fue que NUNCA esos canales pudieron contener a su “Buque de Diseño” completamente cargado a lo largo de estos 22 años de concesión. Y que, también, las esloras de estos *PANAMAX* fueron siempre de las llamadas “cortas” ya que por la Ordenanza Marítima N° 04/2000 Agregado N° 2 de la P. N. A. y por cuestiones de razonable “maniobra y seguridad” entre los kilómetros 48 y 179,4 de las Palmas (zona de vueltas)<sup>105</sup> el largo (eslora) máxima permitida de cualquier buque fue y sigue siendo de 230 m contra los 294 de los *PANAMAX* más largos.

De otro modo y además la Cuenca del Plata, que tiene a la Argentina dominando su portal atlántico, está compuesta a su vez por las sub cuencas de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay, y por sus respectivos afluentes abarcando una enorme superfi-

cie aproximada de 3.100.000 km<sup>2</sup> poco más o menos. Es en esta Cuenca donde la Argentina localiza su más importante Unidad Geográfica en términos estratégicos, económicos, sociales, administrativos y políticos.

El Río Paraná tiene un recorrido de 3.740 km de los cuales, sus aguas a lo largo de 1.927 escurren por la Argentina, con 688 km de ribera contigua con la República del Paraguay. El Río Paraguay recorre 2.600 km antes de desembocar en el Paraná y tiene 400 km de margen derecha propia antes de esa desembocadura siendo la principal vía de acceso para los países mediterráneos del sistema del Plata (Bolivia y Paraguay) y ocupa una vasta cuenca de 1.150.000 km<sup>2</sup>. Y finalmente el Río Uruguay con una cuenca de 339.000 km<sup>2</sup> y 330 km de ribera argentina; todos ellos sumados al anchuroso río de la Plata, en cuya margen derecha se localiza el conglomerado humano más denso y numeroso de la Argentina, deberían merecer una atención principalísima en términos geodinámicos, medioambientales, económicos y estratégicos. Para ilustración sobre el asunto se agregan los siguientes datos:

### **Geodinámica Externa de la Cuenca del Plata**

Según el trabajo “*Simulación y Predicción del Crecimiento del Frente del Delta del río Paraná*” del Instituto Nacional del Agua (INA)- Proyecto PICT 9351 BID 1201/OC- AR- Delta del Paraná Balance de Sedimentos- Informe LHA 02- 235- 04, dado en Ezeiza en junio de 2004, el Río Paraná transporta en sus distintas desembocaduras (Bravo, Guazú, Sauce, Barca Grande, Mini y de Las Palmas...) alrededor de 160 millones de toneladas anuales de sedimentos cuya composición volumétrica y porcentual es como sigue: (Figura 1).

<b>RÍO PARANÁ SEDIMENTOS DESEMBOCADURA</b>		
<b>COMPOSICIÓN</b>	<b>VOLUMEN</b>	<b>PORCENTAJE</b>
ARCILLAS	45 MILL. T/AÑO	25%
LIMOS	90 MILL. T/AÑO	60%
ARENAS	25 MILL. T/AÑO	15%
<b>TOTAL</b>	<b>160 MILL. T/AÑO</b>	<b>100%</b>

Figura 1. Río Paraná carga sedimentaria en su desembocadura

<sup>105</sup> En el sentido de los kilometrajes crecientes con arrumbamiento Noroeste: Vueltas: del Tordillo, del Hinojo, Campana, del Este, de los Barbones, San Antonio, de las Limas, del Pelado, de los Patos y de la Zanja Mercadal.



De esto la carga sedimentaria en suspensión es la que muestra la Figura 2.

<b>RÍO PARANÁ SEDIMENTOS EN SUSPENSIÓN</b>		
<b>COMPOSICIÓN</b>	<b>VOLUMEN</b>	<b>PORCENTAJE</b>
ARCILLAS	45 MILL. T/AÑO	31%
LIMOS	90 MILL. T/AÑO	62%
ARENAS	10 MILL. T/AÑO	7%
<b>TOTAL</b>	<b>145 MILL. T/AÑO</b>	<b>100%</b>

*Figura 2. Río Paraná carga sedimentaria en suspensión en su desembocadura*

No hay estudios más recientes de sedimentación por aluvión pero estos que se exhiben ya contienen el componente de sedimentación por dragado de succión por arrastre que es el único método de dragado que emplea el concesionario (el menos costoso para él). Es decir (Aluvión+ Re suspensión) o sedimentación por re suspensión de sólidos debida al dragado de los canales náuticos. Entonces, la cifra del aporte sedimentario diario (en suspensión) al Río de la Plata, en la desembocadura del río Paraná, es dramáticamente colosal; más de 396.988 toneladas diarias que surgen del cociente entre  $145 \times 10^6$  [T] y 365,25 [días]. Estas 145 millones [T/año] de (Figura 2) ya habían sido anticipadas en 1995<sup>106</sup>.

Pero, además, lo que más perjudica a los canales náuticos del Río de la Plata, en el mantenimiento de la profundidad y ancho dragados, es el deslizamiento por gravedad de sedimentos superficiales de fondos<sup>107</sup>, que presentan un arreglo degradación de texturas, desde arenas en la cabecera del Río, a limos en el Río Intermedio y limos arcillosos hacia su desembocadura.

Este deslizamiento de sedimentos en plano inclinado es producido por el flujo turbulento (Transporte por Intercambio) que deja el paso de los grandes buques, ocupando todo el ancho de solera del canal y prácticamente sin margen bajo sus quillas, en la escasísima pendiente que tienen en sus formas estos canales náuticos, hasta alcanzar sus respectivas soleras.

<sup>106</sup> "Análisis del Avance del Frente del Delta del Río Paraná"- Tesis de grado en Ingeniería Civil- Alejo SARUBBI (2007)- Facultad de Ingeniería UBA, pag. 15 cita a M.L. AMSLER (1995): "Carga de lavado del Río Paraná en sus tramos medio e inferior, Origen, comportamiento anual, concentraciones y caudales sólidos".

## Medioambiente de la Cuenca del Plata

El Río de la Plata y sus afluentes Paraná y Uruguay, como consecuencia del gran incremento de la navegación de ultramar, se han constituido en la vía de introducción de moluscos invasores asiáticos que pueden tener un fuerte impacto ecológico (excelente oferta energética para alimentación de peces y clarificación del agua entre los positivos) y por el contrario, de oclusión de cañerías en los sistemas de distribución de agua, fábricas y construcciones ribereñas.

Entre ellos se cuentan dos especies del género *Corbicula* (*C. fluminea* y *C. largillerti*), y el mitílido *Limnoperna fortunei*. Este último ha provocado daños de mucha importancia en su invasión a redes de distribución de agua de Hong Kong, ciudad de donde probablemente proceda, y ya ha comenzado a generar inconvenientes significativos en el Río de la Plata<sup>108</sup>.

En la actualidad las tres especies asiáticas mencionadas se han extendido a lo largo del Paraná Inferior, Medio y Alto Paraná, así como en el Río Uruguay hasta Santo Tomé, por lo menos.

Adicionalmente, se insiste, que el re dragado continuo del río Paraná inferior (por el método de Succión por Arrastre). Para facilitar la navegación de buques de gran tonelaje, que sin embargo siempre completan carga en puertos extranjeros o propios más profundos. Ello está produciendo cambios significativos, aun no medidos y por lo tanto no ponderados, en el régimen de sedimentación y en la masa biótica del Paraná y del Río de La Plata. Entonces desde 1995, con la concesión de dragado y balizamiento, por peaje, se remueven volúmenes importantísimos- unos 350 millones de metros cúbicos- por dragado. Esta cantidad durante diez años, entre 1995 y 2005 equivale a 35 millones anuales<sup>109</sup> de sedimentos que se agregan al

<sup>107</sup> C. M. URIEN 1966, 1967- "Sedimentos modernos en el Río de la Plata Superior y Exterior"- ; Jorge LÓPEZ LABORDE 1987- "Distribución de sedimentos superficiales de fondo en el Río de la Plata Exterior y Plataforma adyacente"-; G. PARKER y Jorge LÓPEZ LABORDE, 1989- "Estudio para la Evaluación de la Contaminación en el Río de la Plata" Informe de Avance a la Comisión Administradora del Río de La Plata-.

<sup>108</sup> "Bivalvos Invasores en el Río de la Plata, Argentina" de Gustavo DARRIGRAN y Guido PASTORINO 1993, artículo del Museo Argentino de Ciencias Naturales.

aporte natural de los ríos de los cuales dependen más de 13 millones de personas para consumo del agua potable, sin control alguno por parte del estado Nacional.

Además es necesario hacer notar la erosión costera que se viene verificando en el Delta Inferior, brazo del Paraná de las Palmas, en donde los grandes buques pasantes han ocasionado importantes derrumbes de la berma de la ribera izquierda con modificación de la morfología costera y afectación de los emprendimientos productivos privados de la zona.

Durante el año 2010 cuatro ingenieros de la Universidad Tecnológica de Delft, perteneciente al Reino de los Países Bajos, investigaron esta erosión in situ y produjeron un informe que demuestra que se verifica un importante impacto costero por las ondas generadas por los grandes buques pasantes<sup>110</sup>.

Actualmente la pretensión de que la Cuenca del Plata tenga capacidades oceánicas, utilizando una logística de transporte de exportaciones e importaciones por canales náuticos y terminales de carga violenta toda lógica geográfica y , genera grandes ineficiencias económicas.

En 2013, según el “Anuario Portuario y Marítimo” Ed. 2014, por los puertos de la Cuenca del Plata la Argentina exportó aproximadamente 27,8 millones de toneladas de granos; 24,6 de subproductos y 5 millones de toneladas de aceites vegetales. Total: 57.400.000 toneladas. Durante el año 2015 estas cifras se mantuvieron con ligeras variantes.

Utilizaremos como modelo típico a un buque PANAMAX Type de la clase de los que conforman la vieja flota- en rápida disminución de unidades- que aún navega y que también es “Buque de Diseño” de nuestros canales náuticos en CUPLATA. Se trata del buque granelero (BULK CARRIER) “GLEAMSTAR”, de bandera de Islas Marshall cuyo número OMI es 9537733<sup>111</sup>.

<sup>109</sup> Ver Informe Final-Caso Estudio HIDROVÍA PARANÁ- PARAGUAY- Ofic. Anticorrupción 2003.

<sup>110</sup> “Erosion of river banks along the Paraná de las Palmas River”. Masterproject CT 4061. Dec. 2010.

<sup>111</sup> OMI; también IMO, Organización Marítima Internacional (organismo especializado que depende de las Naciones Unidas).

Este buque tiene las siguientes características: Eslora: 225,00 m, Manga: 32,26 m, Puntal: 19,45 m, DWT: 75.491 t, Arqueo de Registro Bruto: 41.342 t, Arqueo de Registro Neto: 25.325 TON para 13,00 m (42,50 pies) de Calado a PLENA CARGA, equivalentes a 58.500,00 tonnes de grano de soja con 13% de humedad.

Este buque, forzado a desaprovechar una parte significativa de su capacidad de porte, el viernes 18 de julio de 2014 a las 14:00 (hora local argentina UTC +3) navegaba de salida en la llamada Zona Común del Río de la Plata y próximo al puerto de La Plata solo con 10,70 m de Calado (35´ pies) según el Sistema Automático de Identificación de Buques (AIS) de la PNA- prácticamente sin margen de seguridad debajo de su quilla- de modo que su cargamento sería de unas 40.583 toneladas por lo que le faltaban unas 17.917 para estar completo (falso flete). Salía pues de la Cuenca del Plata con más del 30% de bodega ociosa.



*Figura 3. Granelero "GLEAMSTAR" navegando en el Río Paraná*

Veamos ahora cuánto costaba hace tres años navegar con ese buque (de entrada en lastre y de salida cargado) hasta y desde Puerto Timbúes/ San Martín en el km 452 del río Paraná. Nos referimos a algo más de 4 singladuras (si no hubiera las interrupciones que son frecuentes en los excedidos canales náuticos de este largo tramo) de navegación discreta, precisa y con riesgo para hacer unos 1342 km equivalentes a 725 Mn (millas náuticas) de subida y bajada- por aguas someras y restringidas, desde y hasta aguas relativamente libres en el km 239,1 del Río de la

Plata Exterior al SE de Montevideo. Allí embarcan y desembarcan desde y hasta Montevideo (si hay buen tiempo en esas aguas abiertas) los prácticos argentinos y además es el lugar de inicio de la concesión de dragado y balizamiento de la empresa Hidrovía S. A.

a- Costos del Peaje por la utilización del dragado y balizamiento de la concesión:

US\$D 89.556 (ida y vuelta). Esta erogación de peaje era equivalente, en 2014, al precio del flete oceánico hacia China (a valores del U. S. Grains Council Market Data de U\$SD 46,79/ tonne<sup>114</sup> para 2013/14) de 1.914 toneladas de granos de soja.

b- Costos del Practicaje y Pilotaje:

El practicaje es la acción de asesorar al Capitán de un buque que realiza un Práctico que es un conocedor experto de las aguas por donde un buque se aproxima a tierra. Los Prácticos son personas debidamente calificadas y oficialmente autorizadas para prestar el servicio de practicaje. Poseen amplios conocimientos de la zona y en particular todo lo relacionado con el reconocimiento de la costa desde el mar, sistemas de ayudas a la navegación, horas y dirección de las corrientes de marea y fluviales con sus respectivas alturas al Plano de Reducción o de referencia, vientos reinantes, canales, profundidades y calidades del fondo. Hay prácticos de canal, llamados Pilotos y Prácticos de Puerto.

El pilotaje de un piloto en la zona Río de la Plata costaba en 2014:

De entrada:

- US\$D 1.956,14 de Tarifa Básica.
- US\$D 1.245,00 de lancha de Montevideo para embarcar en Recalada frente a Montevideo.

<sup>114</sup> El U. S. Grains Council Market Data es una corporación privada sin fines de lucro que lleva cuentas y análisis de los mercados mundiales de granos y sus fletes aún en Suramérica. Según la Bolsa de Comercio de Rosario, “Informativo Semanal 1674” del 5 de septiembre de 2014 la Argentina pagó en realidad un flete marítimo de U\$SD 53,57/ tonne hacia China.

- US\$D 824,00 de lancha para desembarcar en Zona Común, en proximidades del puerto de La Plata.
- US\$D 75,00 de traslado terrestre a Buenos Aires.

El pilotaje de dos Pilotos en la zona río Paraná costaba en 2014:  
De entrada:

- US\$D 9.886,00 de Tarifa Básica.
- US\$D 4.592,00 de Servicios Conexos (tiempo de pilotaje, lanchaje, etc.).
- US\$D 762,00 de Código de Gestión.

El practicaje en Timbúes era de:

- US\$D 2.284,40 de Tarifa Básica.
- US\$D 4.176,40 tarifa adicional para la alternativa de atracar y desatracar sin uso de remolcador. En caso se utilizar remolcador este vale USD 6.000 por hora.

La suma de todos estos valores mínimos daba unos US\$D 25.801,00 para este servicio solo para arribar a Timbúes.

A la salida calando 10,70 m (35') el servicio costaba US\$D 36.337,60

La diferencia proviene de un ajuste por aumento del calado en las Zonas Río de la Plata y Paraná y por la necesidad de tomar dos Pilotos en la Zona Río de la Plata.

En total, entre entrada y salida del buque, se requieren siete (7) Pilotos y dos (2) Prácticos. Este increíble número de prácticos y pilotos para arribar y zarpar de un puerto argentino de la Cuenca del Plata es el resultado de un obsoleto y pésimo diseño del sistema de transferencia de cargas desde atracaderos fluviales a buques oceánicos que ni siquiera son tan grandes como los que se están imponiendo para grandes cargas.

El total de Entrada y Salida para el *GLEAMSTAR* hubiera sido de US\$D 62.138,60, sin considerar adicionales como práctico a la orden, demoras, viaje al exterior (casos en que debido al mal tiempo es imposible desembarcar en Re-

calada frente a Montevideo y el o los Pilotos del Río de la Plata siguen a bordo hasta desembarcar en algún puerto brasileiro), etc.

De modo que si sumamos solo peaje más pilotaje y practica (hay, además, otros sumandos poco significativos), el gasto por navegar las vías fluviales de la Cuenca del Plata por parte del buque granelero “GLEAMSTAR” habría sido de US\$D 151.694,60 equivalente, en 2014, al precio del flete oceánico hacia China (a valores del U. S. Grains Council Market Data de US\$D 46,79/ tonne para 2013/14) de 3.242 toneladas de granos de soja, equivalente a aproximadamente el 8% de su incompleta carga.

Pero aún no termina esta historia porque el “GLEAMSTAR” que el 18 JUL pasó de salida por la Zona Común del Río de la Plata (y aquí comienza el giro real del buque tomado como ejemplo), el 19 JUL a 22:36 hs pasó por Recalada con destino a Quequén- para completar bodegas- a cuya rada de espera arribó el 21 JUL a 06:36 hs.

Este buque recién el 31 JUL a 12:30 horas (UTC -3) entró a Quequén para completar carga zarpando de ese puerto el 05 AGO a 01:26 hs (UTC -3)<sup>115</sup> demorando 4 días y medio para cargar menos de 20.000 tonnes.

Resumiendo, nuestro “GLEAMSTAR” que cargó en Timbúes 40.583 tonnes de soja a un presunto ritmo de carga de 2.400 tonnes/hora (para una terminal de carga moderna) no debería haber estado atracado a muelle más de un día por lo que si su salida por Recalada fue el 19 JUL estimamos su ingreso vacío a la Cuenca del Plata, por el mismo lugar, a alrededor del 13 de julio en horas diurnas. Así las cosas, y siendo que ese buque efectivamente zarpó de Quequén el 05 de agosto, permaneció en aguas propias unos 24 días para completar su carga y de ellos 10,5 días esperando muelle en Quequén en donde demoró 4,5 días para cargar un poco menos de 18.000 toneladas al increíble ritmo de menos de 190 tonnes/ hora.

En 2013/2014 un buque- solo el buque- como el de nuestro ejemplo costaba detenido (fondeado, navegando o a muelle) unos US\$D 11.068,00 promedio diarios<sup>116</sup>.

<sup>115</sup> Según datos del Automatic Identification System (AIS) de la PNA y de la administración del puerto de Quequén.

<sup>116</sup> Este valor es el promedio de US\$D 10.100 (“Maritime Logistic Professional 2013”) y US\$D 12.035 (“NORDEN ANNUAL” Empleo y Costos Carga Seca PANAMAX, Report 2014).

Por lo tanto nuestro “GLEAMSTAR” gastó unos U\$SD 265.632,00 (por, por lo menos 24 días) entre esperas de muelle y cargamentos lentos en aguas argentinas.

A estos U\$SD 265.632,00 deberíamos sumarle los US\$D 147.518 de peaje más pilotaje y practica (total U\$SD 413.150,00 aproximadamente) solo para tener apenas una idea de las pérdidas millonarias que, para la economía de nuestro país, representa no tener un gran puerto profundo oceánico, cuyo acceso, egreso y permanencia de los buques de ultramar no dura más de 55 horas (incluyendo arribo y zarpada) permitiendo, además, buques más grandes y consecuentemente más cargamento de intercambio a menor costo.

Contemporáneamente a la espera en rada y posterior Top- Off (completamiento de carga) del “GLEAMSTAR” en Quequén hemos contabilizado, a modo de ejemplo de una operatoria frecuente en la Argentina, la presencia de numerosos buques- también en espera para completar carga<sup>15</sup>. De ellos podemos mencionar a los siguientes:

- “MBA GIOVANNI” IMO 9568598 (Eslora x Manga: 229.2m x 38.04m) bandera italiana, zarpado de Rosario el 22/07/2014. En rada Quequén hasta por lo menos el 05/08/2014<sup>117</sup>. Faltaba completar 16.000 t de maíz para Malasia.
- “JIN STAR” IMO 9431525 (Eslora x Manga: 229m x 35m) bandera panameña, zarpado de Rosario el 25/07/14. En rada Quequén hasta por lo menos el 05/08/14. Faltaba completar 25.000 t de maíz para China.
- “TETIEN TRADER” IMO 9221437 (Eslora x Manga: 224,9 m x 32,24m) bandera griega, zarpado de Campana el 19/07/14. En rada Quequén hasta el 05/08/14 a las 03:00 hs (UTC -3) en que tomó muelle para completar 21.000 t de soja para China.
- “FAR EASTERN JUPITER” IMO 9442768 (Eslora x Manga: 228.99m x 32.25m) bandera Hong Kong, zarpado de Zárate el 19/07/14. En rada Quequén hasta por lo menos el 05/08/14. Faltaba completar 21.000 t de soja para Indonesia.

<sup>117</sup> El 05 de agosto de 2014, con la zarpada del “GLEAMSTAR”, concluimos nuestro seguimiento de los buques en espera en Quequén.



Todos esos buques habían salido de la Cuenca del Plata con un calado menor a 10,40 m (34’).

Para concluir con este asunto de la ineficiencia económica de la logística del transporte desde atracaderos fluviales, por aguas fluviales insuficientes, con buques oceánicos en nuestros ríos Paraná y de la Plata podemos citar a la Bolsa de Comercio de Rosario la cual sostuvo que para 2012: *“De acuerdo con la información que suministra la agencia marítima Alpemar Shipping Agency, la entrada de buques de ultramar a las terminales portuarias ubicadas en la zona de Rosario (Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Punta Alvear, General Lagos y Arroyo Seco) fue de 789 buques, mientras que en los de la zona de San Lorenzo (San Lorenzo, Puerto General San Martín y Timbúes) fue de 1.497 buques”*<sup>118</sup> (ambas zonas tienen las mismas tarifas de peaje, pilotaje y practicaaje). Y como los buques que operaron y siguen operando<sup>119</sup> en esa zona (hasta que desaparezcan por reemplazo) son los *PANAMAX* Type podemos inferir para cada uno de ellos los mismos valores erogados y expuestos para la operación del granelero *“GLEAMSTAR”* en la Argentina.

Es decir: US\$D 89.556,00 de PEAJE+ US\$D 62.138,60 de pilotaje y practicaaje+ US\$D 265.632,00 por esperas de muelle y cargamentos lentos en la Argentina. Todo esto nos daría unos US\$D 417.326,60 de gasto por buque de los 1.310 *PANAMAX* Type con soja y maíz- sobre 2.286 que allí operaron (debemos inferir que más del 42% de ellos fueron de menor tamaño que un *PANAMAX* o traficaron productos como aceites vegetales o combustibles o de NO exportación) si lo hubieran hecho en las condiciones del *“GLEAMSTAR”* que son muy frecuentes.

Esto sería como haber malgastado unos US\$D 546,698 millones en total por MAL DISEÑO LOGÍSTICO de exportación por vía acuática al no disponer la Argentina de un P.A.P. en regla.

<sup>118</sup> Bolsa de Comercio de Rosario- INFORMATIVO SEMANAL- Año XXX- 18 de enero de 2013. Título. MOVIMIENTO DE BUQUES DE ULTRAMAR.

<sup>119</sup> En 2016, según la Bolsa de Comercio de Rosario el número de buques que cargaron más de 30.000 tonnes cada uno en la misma zona, entre Arroyo Seco y Timbúes fue de 2.420, un 6% más que en 2012 y por lo tanto mayor malgasto.

### **Convendría hacer en este punto algunas aclaraciones:**

El precio del Flete Marítimo fue deliberadamente elegido para el año 2013/14 como un precio promedio por estar así debidamente consolidado como tal en diversas fuentes para ese período. El mercado de fletes mundial por buques depende de muchas variables de las cuales la más importante es la oferta y calidad de las bodegas. Para 2016 el promedio para nuestro caso hacia China (según el U. S. Council Data Market) ha disminuido a U\$SD 32,00/ tonne. Aclaremos, además, que este flete es uno de los tres sumandos del COSTO del traslado total de cargas en modo marítimo. Ese costo está dado por el “*Cost, Insurance and Freight*”- costo, seguro y flete.

Empero del flete dependen el seguro de carga y el costo del FREE ON BOARD (FOB) que debe pagar el exportador en nuestro país y que también se relaciona con el TIPO de buque, su estado general y antigüedad siendo más caro el buque que esté en peor estado.

Volvamos al FLETE que siempre es el sumando de mayor peso en este negocio.

Dado que se ha referido que el U. S. Grains Council Market Data para 2013/14 dio un valor de flete de U\$SD 46,79/ tonne (ver la nota al pie 12 de página 15 en lo que hace a la Bolsa de Comercio de Rosario) para soja y maíz entre el Río de la Plata y China.

### **Conclusión Parcial 1)**

Si la Argentina se liberara de la fantasía de considerar a sus puertos fluviales como marítimos ahorraría alrededor del 13,40% o, de otro modo, ganaría el 15,47% en sus fletes oceánicos de exportación lo que en 2013/14 representó unos US\$D 546.698.000 de pérdidas y no se han considerado hasta aquí los de importación/ exportación en contenedores a y desde el Río de la Plata, que- internacionalmente- por contenedor puede rondar los U\$SD 171,00 para los 2 millones de contenedores promedio anuales que por allí se trafican, por ejemplo.

Ver ANEXO 1.

## Conclusión Parcial 2)

El PAP deberá estar servido por un económico sistema “alimentador” FLUVIAL/ MARÍTIMO de Barcazas de Remolque Articulado por Empuje (Articulated Tug Barge, ATB)- ver Figuras 5.- y 6.- más un remolcador empujador de bandera argentina y de adecuada potencia y cuyas barcazas tendrían las siguientes dimensiones (Eslora 200,00 m X Manga 30,00 m X Calado 6,40 m) de modo que con cuatro de estos feeders se pudiera completar la carga de un “NEO-PANAMAX” o, con tan solo dos la de un “PANAMAX Type” (dudamos que dentro de los próximos 5 años quede alguno con valor comercial) atracado en el PAP.

Estos ATB de tan solo 21 pies de calado eliminarían la necesidad del enorme esfuerzo de dragado en el Plata y el Paraná y no requerirían ni Práctico ni Piloto ya que sus Capitanes argentinos (con una adecuada cartografía digital y balizamiento) más la práctica constante en el área podrían conducir estos conjuntos con una mínima tripulación de entre 10 a 12 hombres. La distancia de 550 millas náuticas a navegar entre, por ejemplo, San Lorenzo y el PAP llevaría unas 45 horas a un costo- referido a 2013/14- de unos U\$SD 4,00/ tonne, es decir, en total, unos U\$SD 3,13/ tonne MENOS que con el diseño logístico actual vigente. O sea los costos de la operación, si se siguiera operando con PANAMAX, serían ahora de casi un 6% menores en lugar del 13,5% anterior.

Pero con buques “NEO-PANAMAX” del doble de tamaño y modernos, el flete oceánico seguramente irá a la BAJA y junto con él también el SEGURO que erogamos por la carga que exportamos con lo cual TODO EL TRANSPORTE POR AGUA hacia y desde el exterior será más barato con dos beneficios secundarios agregados; la incorporación de Armadores y Tripulaciones argentinos al negocio y un fuerte desafío a la Industria Naval privada propia que ya hoy está en condiciones de construir y reparar- mantener a los ATB.



Figura 5. ATB " Mary Ann"

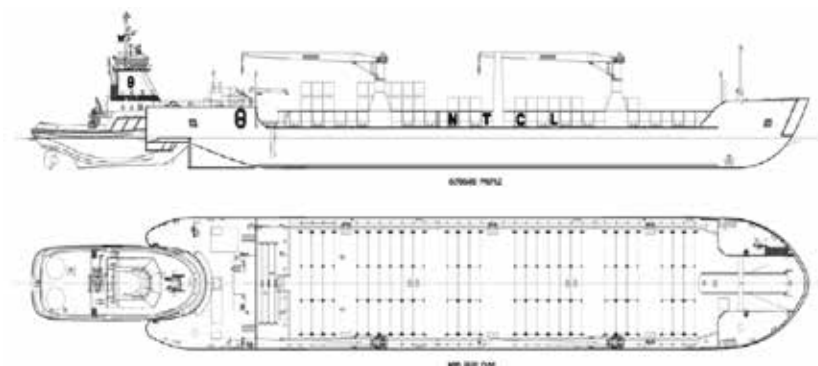


Figura 6. Plano de diseño de un ATB

### **Las Vulnerabilidades de los canales Náuticos de la Cuenca del Plata, muy Especialmente Sobre el Río Paraná**

Sobre este punto solo pondremos, de los muchos que hay, un ejemplo muy claro. Desde un abordaje racional que el vector más importante y estratégico de nuestro comercio exterior y del resto de los países mediterráneos de CUPLATA discurra por una larga, estrecha y excedida angostura náutica (para los enormes buques que la navegan) desde y hasta San Martín es un dislate ya que si esa vena líquida se obtura seguramente estaremos en problemas.

El 18 de enero del 2012 en el km 390,4 (Paso Paraguayo, en proximidades de Arroyo Seco) del río Paraná se produjo una varadura que interrumpió la navegación durante DIEZ DÍAS hacia el N y S de ese punto. El buque granelero BULK CARRIER “ARISTEAS P” (E 189 m, M 28 m, calado 9,96 m) un HANDYSIZE Type de bandera liberiana- más chico que un PANAMAX- que transportaba 30.500 toneladas de soja, desde San Lorenzo con destino al Reino Unido, tocó fondo en el veril de su estribor (verde) del canal de navegación. Al intentar zafar la varadura por sus propios medios, el buque giró, atravesándose al eje del canal y con la proa dentro del mismo, generando su obstrucción para buques grandes.

Más de 50 buques se vieron afectados por el cierre del canal, incrementando tiempos de espera para ingresar a las terminales correspondientes y/ o tiempos de fondeo en espera de la restauración normal de la navegación, generando sobrecostos y demoras en la logística. Zonas como la rada de San Lorenzo, la rada de General Lagos y la rada Norte de San Nicolás, fueron ocupadas por todos esos buques.

La obstrucción total del canal de navegación para buques de porte, en el periodo comprendido entre el 18 de enero al 28 de enero, provocó el fondeo obligatorio en diferentes zonas de la Vía Navegable. A partir del Sistema de Identificación Automática (AIS), se verificó la localización de buques de porte en tres fechas diferentes (18, 25 y 28 de enero). Al menos 54 buques se vieron afectados por la obstrucción de la navegación en el canal.

Estos buques, aún al estar en espera (como ya hemos visto), siguieron generando un sobrecosto para sus Operadores que de una u otra forma obviamente hizo más cara la producción argentina.

### **Los Puertos de Contenedores del Ecúmene Buenos Aires y Gran Buenos Aires en el Río de la Plata**

La actualidad de las cargas argentinas- su costo logístico (Figura 4) debido a mantener un diseño portuario obsoleto- más la perpetuación de soluciones de emergencia: en lo que hace al tráfico de contenedores confirma que las seis (6) terminales existentes entre el municipio de Avellaneda y la Ciudad de Buenos Aires concentran más del 90% de las cargas del país. Esto es debido a que con

el transcurso del tiempo el utillaje portuario de ellas (en tierra) y la dinámica de su renovación han ido acompañando desde atrás (respecto de los puertos del mundo más eficientes) la permanente innovación tecnológica de herramientas de carga y descarga de contenedores a la par que mantuvieron un adecuado nivel de competitividad entre ellas, situación ésta que favoreció una prestación medianamente eficiente para nuestros estándares de calidad en términos de costos y resultados para carga con alto valor agregado. Sin embargo estas terminales tienen una visible debilidad, además de las conocidas y clarísimas e insuperables limitaciones náuticas a partir de la vigencia de los enormes portacontenedores *NEO- PANAMAX* que harán IMPOSIBLE operar en ellas a estos buques. Con esto nos referimos a lo que hace a la profundidad y ancho de sus canales náuticos de acceso y profundidad de sus muelles (que colapsarían si se dragara a más de 9,75 m de profundidad en la vertical de los paramentos de sus muelles) para los buques actuales y futuros, y es que ambos puertos carecen de superficies amplias en sus plazoletas de contenedores (para las cantidades que se manejan actualmente) como para habilitar áreas de depósito en ellas. Esta situación los obliga a mover, a cada uno de estos contenedores, entre cuatro y cinco veces por calles y avenidas de densos centros urbanos (Avellaneda, Buenos Aires, etc.) hacia y desde depósitos de tránsito y depósitos de des consolidación/ consolidación de contenedores. Esto es -siendo optimistas- unos 3.169.200 contenedores durante el pasado año 2016<sup>120</sup> digamos que casi con toda seguridad más de 8.690 contenedores diarios cargados en grandes camiones se mezclaron con el tráfico de la Ciudad de Buenos Aires ese año. Ciudad que, además, desde hace más de 20 años se debe, a ella misma, la conectividad vial en su frente Este- que es el ribereño casualmente-. Nos referimos a la conexión que debería existir entre la Autopista Buenos Aires- La Plata y el corredor formado por las Autopistas Arturo Illia, Cantilo y General Paz.

Una muestra de lo excedido que está el puerto de Buenos Aires la puede dar no solo el tránsito sino también el compacto número de camiones en “espera”

<sup>120</sup> 792.300 contenedores totales como cifra parcial, durante el año 2016, para los puertos de Buenos Aires (Terminales: 1, 2 y 3; 4; EMCYM; 5 BACTSSA y Terbasa) más Exolgan en el Dock Sur, municipio de Avellaneda en la provincia de Buenos Aires. Datos de la Universidad Tecnológica Nacional- Observatorio Nacional de Datos de Transporte del Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial. Último dato disponible: noviembre 2016.

(cargados con contenedores que ni siquiera están grapados a los semirremolques como medida de seguridad para evitar su desplazamiento sobre ellos) que, periódicamente se pueden observar en las avenidas Comodoro Py, Antártida Argentina, Ramón S. Castillo y Rafael Obligado aledañas a las dársenas A, B, C, D, E y F del llamado Puerto Nuevo de Buenos Aires.

Si la Argentina no adopta las decisiones que la hora hace tiempo reclama y no cambia, ignorando el desafío logístico que el mundo nos plantea, lo único que podrá esperar es que Buenos Aires y Dock Sur colapsen al no poder procesar un aumento deseable y posible del 30 al 50% del movimiento terrestre de contenedores y carga marítima.

Insistimos, desde el punto de vista náutico el Canal de Acceso a Buenos Aires tiene enormes limitaciones para la navegación de los grandes buques portacontenedores y una muestra de ello es que la “DIRECCIÓN NACIONAL DE VÍAS NAVEGABLES de la SUBSECRETARÍA DE PUERTOS Y VÍAS NAVEGABLES” ha informado con fecha 28 DE JUNIO DE 2017 que: en el km 12 de ese Canal; en un ancho de solera de 100 m la profundidad al cero es de 10,60 m (34’ 01’)<sup>121</sup>. Así las cosas y cumpliendo con la norma de dejar 2 pies de margen debajo de la quilla el mayor calado de cualquier buque de entrada o salida al puerto de Buenos Aires está limitado a no más de 32’.

Si el gran portacontenedores “*CAP SAN NICOLÁS*” de la naviera Hamburg Süd (de línea frecuente a Buenos Aires); con sus 332 m de Eslora; 48,2 m de manga y 14 m (46’) de calado a plena carga (9.600 TEU’s) hubiera debido acceder con muchas dificultades náuticas y de maniobra- a lo largo de 240 km de canales exigüos que tienen un alto precio- al puerto de Buenos Aires cargado, al final de su derrota tendría que haber sorteado el km 12 con 14’ menos de su calado máximo y además arriesgando mucho al pasar más de 300 metros de buque con apenas 25 m de despeje por banda en el paso de “profundidad y ancho” determinantes antedicho.  
Ver ANEXO 2.

<sup>121</sup> “Profundidad y ancho de solera determinantes” para el acceso de buques al puerto de Buenos Aires.

<b>CUENCA DEL PLATA ARGENTINA</b>		
<b>MOVIMIENTO ANUAL DE CONTENEDORES EN TEUs</b>		
<b>AÑO</b>	<b>PUERTO DE BS. AS</b>	<b>OTROS CUENCA DEL PLATA</b>
2001	962.965	20.092
2002	745.000	29.249
2003	897.146	65.655
2004	1.138.500	62.237
2005	1.362.000	48.525
2006	1.567.000	19.879
2007	1.711.000	26.109
2008	1.781.000	42.151
2009	1.412.462	103.058
2010	1.736.291	137.234
2011	1.851.687	157.747
2012	1.656.000	164.500
<b>TOTAL</b>	<b>16.821.051</b>	<b>876.436</b>

*Figura 7. Movimiento anual de contenedores*

La última estadística disponible asigna a Buenos Aires el movimiento de 1.433.000 TEUs<sup>122</sup> en 2015.

### **La Potencialidad Económica de la Cuenca del Plata (hidrovía Paraguay. Paraná)**

Según estimaciones confiables,<sup>123</sup> en el año 2007 se transportaron por la Hidrovía Paraná-Paraguay de la Cuenca del Plata, desde Puerto Cáceres en Bolivia hasta el Gran Rosario y/o el Océano aproximadamente 13,4 millones de toneladas de productos compuestos aproximadamente por: 5,6 millones de toneladas de granos

<sup>122</sup> Según el “Anuario Portuario y Marítimo” Ed. 2016. TEU (acrónimo del término en inglés Twenty-foot Equivalent Unit, que significa Unidad Equivalente a Veinte Pies) representa una unidad de medida de capacidad inexacta del transporte marítimo (Buques portacontenedores y terminales portuarios para contenedores) expresada en contenedores.

<sup>123</sup> Comisión de Uso y Fomento de las Hidrovías (CUFHID) de la Cuenca del Plata. 124 El clínker se forma tras calcinar caliza y arcilla,



y subproductos que provenían de Paraguay y Bolivia, 4 millones de toneladas de mineral de hierro, 2,5 millones de toneladas de combustible, 800.000 mil de toneladas de cargas generales (fertilizantes y otros) y 500.000 toneladas de clínker<sup>124</sup>.

En 2014, entre cargas varias (soja y sus derivados, mineral de hierro, otros granos, combustibles y aceites vegetales) la carga aquí fue de 20.653.000 toneladas<sup>125</sup>, esto es un incremento de más del 54% en siete años. No hay estadísticas actuales pero el futuro es promisorio y la Argentina debería intervenir en el trasbordo de estos cargamentos al océano.



Figura 8 - La enorme y rica área geográfica de la Cuenca Pista.

Citemos como ejemplo al Cerro el Mutum en Bolivia. Se trata de un yacimiento de hierro y manganeso localizado en el Departamento de Santa Cruz de la Sierra en Bolivia. Está localizado a sólo 27 km de Puerto Suárez sobre el Río Paraguay, de manera tal que la Hidrovía sería la salida natural de estos productos hacia los mer-

<sup>124</sup> El clínker se forma tras calcinar caliza y arcilla.

<sup>125</sup> Fuente: Departamento de Economía de la Cámara Argentina de Comercio, “Hidrovías Paraguay- Paraná y Uruguay” septiembre de 2015, en base a Situación actual de la vía navegable - Raúl S. Escalante - IX Encuentro Argentino de Transporte Fluvial - abril 2015

cados europeos. Este yacimiento tiene una reserva estimada de 40.000 millones de toneladas de hierro y 10 mil millones de toneladas de manganeso.

Además la Empresa Multinacional con sede en Londres y Australia Río Tinto ha vendido sus minas, su flota y su Proyecto a la brasileña VALE. Sus yacimientos de mineral de hierro están en Corumbá (Brasil) en el macizo de Urucum. El Proyecto original de Río Tinto, que hasta ahora no se sabe si será adoptado y continuado por VALE, era transportar el mineral desde Corumbá hasta el Puerto de “La Agra-ciada”, en la margen izquierda del río Uruguay, donde realizaría carga en barcas, con posterior TOP OFF<sup>126</sup> en el Río de la Plata Exterior para su despacho a los países europeos. Lo vendido por Río Tinto constituye una reserva 1.500 millones de toneladas de hierro para el polo minero metalúrgico de Corumbá.

Pero además VALE produce y exporta soja cuya mejor salida es por el eje vertical fluvial hacia el Río de la Plata.

### **Estrategia de Desarrollo para la Generación de Riqueza en La Argentina a Partir de su Posición Geográfica Ventajosa en la Cuenca Del Plata**

Este gran espacio geopolítico cuya superficie cubre el 18% de América del Sur está limitado al Norte por el Mato Grosso (latitud 15°00' S), al Oeste por el Altiplano boliviano, la pre Puna, las sierras de Córdoba, San Luis y Tandil (longitud 67°00' O), al Sur por el río Salado Sur y Sierra de la Ventana (latitud 37°00' S) y al Este por las serranías brasileras y la Cuchilla Grande del Uruguay (longitud 43°35' O). Dentro de esos límites se despliega una superficie de 3.100.000 km<sup>2</sup>.

La Cuenca del Plata no es un espacio de distribución nacional homogénea ni equilibrada desde el punto de vista geopolítico. En lo que a superficie se refiere casi el 46% de ella pertenece al Brasil y casi el 30% a la Argentina, el resto se distribuye así: al Paraguay le corresponde el 13%, a Bolivia el 6,4% y al Uruguay el 4,6%. El general brasilerero Mario Travassos (1891-1973), siendo aún capitán del ejército de su país, publicó a fines del año 1930 un ensayo, como él lo calificó, que tendría una amplia repercusión en la política del cono sur. Inicialmente lo

<sup>126</sup>TOP OFF completamiento de carga.

tituló *"Aspectos Geográficos Sudamericanos"* y en 1938 terminó denominándolo *"Proyección Continental del Brasil"*.

En la década de 1930 la Argentina todavía figuraba entre los primeros países del mundo. En esa época Travassos escribió lo que sigue:

*"Aspectos como el de esa red de comunicaciones (se refiere a nuestra red ferroviaria) no deja dudas de que la geografía política no es, en verdad, sino otra geografía cualquiera animada por el hombre. Queda entendido una vez más que, sin el hombre como factor geográfico, toda la geografía se convierte en un cuerpo sin alma. Es que el sentido político, en toda la amplitud de sus acepciones, es el alma de las realidades geográficas, para las que la actuación del hombre es todo. En el caso particular de la red de comunicaciones, esa actuación se muestra por demás interesante, puesto que las vías se van a concentrar en el propio corazón de uno de los países de la Cuenca del Plata, en Buenos Aires, la distribuidora en la orilla misma de dicho río, que desemboca en el Atlántico. Y todo lo realizado, honra sobremanera a la Nación Argentina, por la grandeza y el alcance de la obra efectuada, aun considerando la magnitud de la contribución extranjera<sup>127</sup>. En efecto, el cuadro político argentino es, en nuestro continente, un ejemplo notable de lo que mejor se admite, desde el punto de vista doctrinario, sobre este asunto".<sup>128</sup>*

O sea que ya entonces Travassos prevenía sobre la utilización de la Cuenca del Plata (no dominada por el Brasil) alertando sobre el rol nodal de Buenos Aires, punto de salida logístico económicamente dominante, (ahora con el aumento del comercio internacional y del tamaño de los buques que transportan los bienes el NODO debería trasladarse al océano) por ser la Cuenca del Plata un sistema centrípeto que, geopolíticamente considerado, confiere poder a quien controla su desembocadura/ embocadura.

<sup>127</sup> El ferrocarril, de origen británico, se expandió en el interior de la Cuenca del Plata formando pequeños poblados a intervalos de 15 a 30 km. Para tener una idea del avance del ferrocarril en el país, administrado por los ingleses, tengamos en cuenta que la red, en 1880, se componía de 2516 km, en 1890, sumaba 9432 km, en 1900 alcanzaba los 16413 km y para 1910 ya contaba con 27.944 km.

<sup>128</sup> Del libro "Proyección Continental del Brasil" (El Cid editor. México 1978) - Primera parte- Capítulo II Política de Comunicaciones- General Mario TRAVASSOS.

## **Beneficio Económico**

El beneficio económico de realizar la obra queda ampliamente demostrado con una Tasa Interna de Retorno esperada en dólares, de aproximadamente 14,3% en una concesión a 35 años. Se tomó en consideración para este cálculo que la inversión para su construcción y puesta en marcha será como mucho de U\$SD 15.000 millones, para un puerto con capacidad para operar más de catorce buques en simultáneo, contenedores o graneleros y con capacidades de 120.000 tonnes o más por buque. Estimando 500 operarios por buque se generarían 8.500 puestos de trabajo directos, 166 millones de dólares de masa salarial anual y 84 millones de dólares de mantenimiento estructural anuales.

El Valor Actual Neto (VAN) del ahorro que generaría este puerto descontado al 5% anual en dólares, sería de USD 41.244 millones de dólares, con la capacidad operativa para absorber el actual volumen de comercio internacional y de crecer en volumen al 15% anual durante los primeros 16 años desde su puesta en funcionamiento. A grandes rasgos las cifras son lo suficientemente importantes para requerir la inmediata atención de mis colegas Diputados y Senadores y del Poder Ejecutivo Nacional.

Las ganancias sociales proyectadas son suficientes para que la empresa que tome la concesión obtenga su lucro y los exportadores obtengan un importante recorte en los costos. Los puertos existentes en la actualidad seguirán funcionando como abastecedores del gran puerto de aguas profundas, conservando sus puestos de trabajo y otorgando eficiencia a su operatoria y razón de ser. Incluso, la creación de este Puerto de Aguas Profundas propiciaría la inversión en nueva infraestructura terrestre para conectarlo con el Cono Sur y la fabricación de las nuevas barcas mencionadas, que serían las nuevas encargadas de abastecer a los grandes buques con capacidad de 120.000 tonnes de carga (e incluso hasta 200.000 tonnes) generando potenciales nuevos puestos de trabajo, pero ahora serán puestos de trabajo eficientes, con perspectivas de muy largo plazo, que no requerirán del favor de los gobernantes de turno para perpetuarse en contra de la tendencia mundial.

Todos estos beneficios económicos además de la disminución en las demoras, la agilidad operativa, las economías de escala por mayores volúmenes de exportación e

importación, la mejora tecnológica, la conveniencia ecológica y la enorme ventaja estratégica que ya tiene la inversión debido a todos los argumentos antes presentados.

La Argentina fue concebida desde el principio como un gran país exportador, nuestra capacidad de producción de alimentos está muy lejos de llegar a su límite, el mundo requiere que aumentemos nuestra escala, la región necesita esta salida al mundo, el progreso tecnológico está dejando obsoletos los viejos buques y los puertos poco profundos. No se puede continuar con esta estrategia antieconómica en contra de las tendencias mundiales.

### **Conclusiones Finales:**

La Nación Argentina desde el punto de vista geopolítico debe su existencia al puerto de Buenos Aires. Al quedar éste reducido a un menor puerto fluvial, la República Argentina ha perdido peso en el concierto de las Naciones. Para recuperar su importancia Argentina debería proyectar y construir un Puerto Profundo concentrador de grandes dimensiones para un futuro de 200 años en el lugar geográfico de su costa oceánica más apto y más cercano al límite exterior del Río de la Plata.

Si la geografía confirió a los ríos argentinos de la Cuenca del Plata el mayor desarrollo longitudinal en la Hidrovía Paraguay- Paraná (casi 1.850 km) al igual que en el resto de los ríos que la integran y, a su desembocadura en costa propia, casi el del dominio de toda la Cuenca en la Región, las ventajas de ese privilegio argentino dado por la naturaleza debe ser compartida con nuestros vecinos Paraguay, Bolivia, Uruguay, Brasil, y también Chile, por las razones dadas en estos fundamentos. Falta solamente que construyamos el Puerto Profundo Distribuidor (HUB) P. A. P. en algún lugar de la costa atlántica muy cercano al Límite Exterior del Río de la Plata.

Así el área nacional a servir por dicho puerto, en forma directa (por conexión terrestre y ferroviaria) estará formada por las provincias de Buenos Aires, La Pampa, Mendoza, San Luis, Neuquén, Río Negro, el sur de Córdoba, el sur de Santa Fe y Entre Ríos, la Ciudad de Buenos Aires, la Ciudad de La Plata. Y por supuesto los países hermanos de la cuenca del Plata y Chile que también recibirían los beneficios de los menores costos de transporte implicado por el P.A.P. Argentino.

El servicio indirecto del (HUB) P. A. P. será -por conexión buque feeder<sup>129</sup> fluvial marítimo, más eficiente en términos económicos- para las actuales terminales en el río Paraná que podrán seguir operando con embarcaciones de menor porte que las actuales y adaptadas en su diseño y tamaño a las características naturales del Paraná y el Plata.

## **ANEXO I: DETALLE CALCULOS DE TIR Y VAN**

Se considera una inversión inicial de USD 15.000 millones de dólares, en 5 años de construcción y puesta en marcha. Luego se estima un gasto en mantenimiento de USD 250 millones anuales que incluyen la generación de 8.500 puestos de trabajo directo para operar el puerto. Se proyecta un crecimiento anual del 15% del volumen exportado ya que se considera, adicionalmente al razonable crecimiento que debieran tener las exportaciones argentinas, una demanda de servicios portuarios por parte de todas las economías situadas en la Cuenca del Plata incluyendo sur de Brasil, Paraguay, Bolivia, Uruguay e incluso exportadores Chilenos. Se considera que un buque de 120.000 tonnes de capacidad demorará tres días en entrar, cargar y salir del P.A.P. Se estima que el ahorro en fletes por importaciones sería de un 25% del ahorro obtenido por el sector exportador. Se obtiene así una Tasa Interna de Retorno del 14,3 % en dólares, con una concesión a 35 años (5 años de inversión, más 30 años de explotación). El tamaño del puerto estimado es de 17 amarres y alcanzaría su máxima capacidad en el año 21 de la obra, a los 16 años de iniciada su explotación, funcionando a partir de allí a plena capacidad.

El Valor Actual Neto del proyecto (VAN) sería de 41.244 millones de dólares, tomando como referencia una tasa de descuento del 5% según el razonable contexto internacional actual.

<sup>129</sup> Buques alimentadores de dimensión y porte adecuado a navegaciones de corta distancia.

## PANAMAX TYPE - GLEAMSTAR

Ejemplo con datos del año 2014

	Importes	Porcentaje sobre flete
Capacidad (Tonnes)	58,500	
FLETE x TONNE	46.79	
<b>Subtotal Flete USD (carga completa)</b>	<b>2,737,215</b>	<b>100%</b>
Costo por día detenido	11,068	0.4%
<b>Tarifas Zona Río de la Plata:</b>		
TARIFA PEAJE IDA y VUELTA (USD)	89,556	3.3%
Pilotaje zona Río de la Plata	1,956	0.1%
lancha Montevideo para embarcar	1,245	0.0%
lancha desembarcar proximidades Puerto La Plata	824	0.0%
Traslado terrestre	75	0.0%
<b>Sub-Total zona Río de la Plata</b>	<b>93,656</b>	<b>3.4%</b>
<b>Pilotaje de DOS Pilotos en la zona Río Paraná - IDA:</b>		
Tarifa Básica	9,886	0.4%
Servicios Conexos (tiempo de pilotaje, lanchaje, etc.)	4,592	0.2%
Código de Gestión	762	0.0%
practicaje en Timbúes (tarifa básica)	2,284	0.1%
practicaje en Timbúes (adicional alternativa de no uso de remolcador)	4,176	0.2%
<b>Sub-Total Pilotaje Río Paraná - IDA</b>	<b>21,700</b>	<b>0.8%</b>
<b>Pilotaje de DOS Pilotos en la zona Río Paraná - VUELTA:</b>		
Tarifas anteriores + Diferencia por aumento calado	36,338	1.3%
<b>Sub-Total Pilotaje Río Paraná - IDA y VUELTA</b>	<b>58,038</b>	<b>2.1%</b>
<b>TOTAL IDA Y VUELTA HASTA TIMBÚES</b>	<b>151,694</b>	<b>5.5%</b>
<b>24 días de demora</b>	<b>265,632</b>	<b>9.7%</b>
lancha de espera promedio 9 días (para entrar al R. de la Plata)	99,000	3.6%
Demora Normal (3 días demoraría una carga normal en P.A.P.)	- 33,000	-1.2%
<b>subtotal días demora Rada</b>	<b>66,000</b>	<b>2.4%</b>

años	Ahorro en Fletes	demora días entrada	Casualties (Barcos Varados)	Importaciones 25% adicional	Ahorro en buques contenedores	INVERSIÓN	Ahorro Total	VAN ahorro
1	0	0	0	0	0	-3,000	-3,000	-2,857
2	0	0	0	0	0	-3,000	-3,000	-2,721
3	0	0	0	0	0	-3,000	-3,000	-2,592
4	0	0	0	0	0	-3,000	-3,000	-2,468
5	0	0	0	0	0	-3,000	-3,000	-2,351
6	547	86	72	137	261	-250	853	637
7	629	99	82	157	301	-250	1,018	724
8	723	114	95	181	346	-250	1,209	818
9	831	131	109	208	398	-250	1,428	920
10	956	151	125	239	457	-250	1,679	1,031
11	1,100	174	144	275	526	-250	1,969	1,151
12	1,265	200	166	316	605	-250	2,301	1,282
13	1,454	230	191	364	696	-250	2,684	1,423
14	1,672	264	219	418	800	-250	3,124	1,578
15	1,923	304	252	481	920	-250	3,630	1,746
16	2,212	350	290	553	1,058	-250	4,212	1,930
17	2,543	402	334	636	1,217	-250	4,882	2,130
18	2,925	463	384	731	1,399	-250	5,652	2,348
19	3,364	532	441	841	1,609	-250	6,537	2,587
20	3,868	612	507	967	1,850	-250	7,555	2,847
21	4,062	642	533	1,015	1,943	-250	7,945	2,852
22	4,062	642	533	1,015	1,943	-250	7,945	2,716
23	4,062	642	533	1,015	1,943	-250	7,945	2,587
24	4,062	642	533	1,015	1,943	-250	7,945	2,464
25	4,062	642	533	1,015	1,943	-250	7,945	2,346
26	4,062	642	533	1,015	1,943	-250	7,945	2,234
27	4,062	642	533	1,015	1,943	-250	7,945	2,128
28	4,062	642	533	1,015	1,943	-250	7,945	2,027
29	4,062	642	533	1,015	1,943	-250	7,945	1,930
30	4,062	642	533	1,015	1,943	-250	7,945	1,838
31	4,062	642	533	1,015	1,943	-250	7,945	1,751
32	4,062	642	533	1,015	1,943	-250	7,945	1,667
33	4,062	642	533	1,015	1,943	-250	7,945	1,588
34	4,062	642	533	1,015	1,943	-250	7,945	1,512
35	4,062	642	533	1,015	1,943	-250	7,945	1,440

Cifras expresadas en millones de dólares

**167,909 41,244**



<b>TIR</b>	<b>14.3%</b>
	<b>USD</b>
<b>VAN</b>	<b>41,244.000.000</b>
<b>Tasa de descuento (VAN)</b>	<b>5.00%</b>

## ANEXO II: BUQUE DE TAMAÑO ÓPTIMO <sup>130</sup>

Antes de abordar detalles técnicos de los anexos que siguen, este diputado desea expresar su profundo agradecimiento al Señor Capitán de Navío y Licenciado en Hidrografía del ITBA don Francisco Héctor Cachaza Iramont, sin cuyo patriotismo, conocimientos técnicos y de la economía del transporte marítimo, nos habría sido imposible formular este proyecto de ley. Ejemplo de la versación y conocimientos del Señor Capitán de Navío son los anexos que siguen, pero sus conocimientos y versación impregnan todos los fundamentos.

La elección del tamaño de los buques con respecto a la distancia se puede abordar desde un ángulo algo diferente. Un posible punto de partida es la influencia de la distancia en los fletes. Esta relación proporcionará una prueba indirecta de que el tamaño óptimo de los buques aumenta a medida que aumenta la distancia de la ruta. Por ejemplo desde el punto determinado por la intersección del Límite Lateral Marítimo (Argentina- Uruguay) con el segmento Punta Rasa del Cabo San Antonio- Punta del Este (límite exterior del Río de la Plata) la distancia hasta los siguientes puertos es de, p. ej.:

- a) Shanghái (China): 12.900 Mn que a 11Nds de velocidad tarda 49 singladuras.
- b) Mumbai(India):9.166Mn que a 11Nds de velocidad tarda 35 singladuras.
- c) Yokohama (Japón): 13.981 Mn que a 11Nds de velocidad tarda 53 singladuras.
- d) Rotterdam (Holanda) 7.681 Mn que a 11Nds de velocidad tarda 29 singladuras.

<sup>130</sup> "A Theory of Optimum Ship Size" P. M. H. Kendall del Journal of Transport Economics and Policy.

Es bien sabido que la tasa de flete por tonelada de mercancía particular disminuye notablemente a medida que aumenta la distancia de transporte; o de otro modo, el peso (en el flete) de un aumento de la carga aumenta, pero mucho menos que en proporción a la distancia.

Dado el tamaño del buque, los costos por tonelada son función lineal de la distancia. ¿Cómo se puede conciliar esto con la forma de la curva de flete? La única explicación consistente es considerar la curva de flete como una "recta" que es tangente a cada una de las líneas de costos- por distancia- del buque dado, pero que no intersecta a ninguna de ellas.

### **Buque de Tamaño Óptimo**

El tamaño óptimo de buque utilizado en una ruta particular debe de ser aquel que minimiza los costos totales del transporte. Estos costos no solo incluyen a aquellos del buque en el mar, sino también el coste correspondiente de los terminales en cada extremo del viaje.

El costo total del transporte marítimo, que afecta a las diferencias de tamaño de los buques, incluye:

1. Gastos del buque - que comprenden los gastos de capital y los gastos de operación/ explotación;
2. Costos de las terminales portuarias, que comprenden:
  - i) Costos portuarios - dragado, atraque, demoras, etc.
  - ii) Costos de manipulación del producto;
  - iii) Gastos de almacenamiento.

Cada uno de estos costos debe de ser examinado en detalle para determinar el preciso efecto de cada uno en la determinación del tamaño del buque óptimo.

### **Costos del Buque**

La Figura 8 muestra una típica curva de costos para transportar una tonne de carga

a granel. Para esta curva debe de tenerse en cuenta que:

- iv) Todos los buques se deprecian en el mismo número de años ya una tasa fija por año.
- v) Ningún buque posee a bordo equipamiento de carga y descarga.
- vi) La curva está dada para una determinada derrota, con carga completa en una dirección y en lastre en el viaje de retorno.
- vii) El número de días perdidos en puerto, en cada fin de viaje, está fijado para un bulk carrier en un puerto con un ritmo de carga moderno; más de 2.400 tonnes/hora.

### CURVA DE COSTOS DEL FLETE MARÍTIMO EN FUNCIÓN DEL TAMAÑO DE LOS BUQUES PARA DISTANCIAS VARIABLES DE UN VIAJE REDONDO

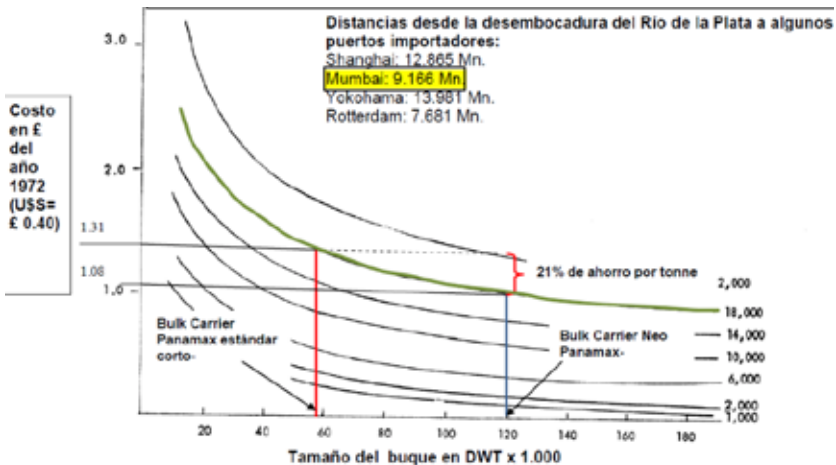


Figura 9. Curva representativa del COSTO DEL FLETE (para el armador), que se suma al de operación del buque, de una tonne de para un Bulk Carrier a lo largo de un "viaje redondo" a Mumbai (India)

### ANEXO III: EL COSTO DE LOS PORTA-CONTENEDORES

En la Figura 7 se muestra la última estadística confiable de movimiento anual de contenedores (TEUs) en la Cuenca del Plata.

Del total de 1.820.500 operados durante el año 2012 el 91% corresponden al Puerto de Buenos Aires y Exolgán en el Dock Sur.

Del total de ellos un 51% corresponde a Importaciones y el 49% a Exportaciones y, además, de ese mismo total un 16% de los TEUs estaban vacíos (sin cargamento).

Los Containerships “NEO-PANAMAX” cargan aproximadamente 12.000 TEUs, como fue expuesto al principio y por otra parte ya sabemos que un buque como el *CAP SAN NICOLÁS* (ver figura más abajo), con menor capacidad de carga, no puede acceder a o zarpar de Buenos Aires si no es con, como máximo, 2/3 de su capacidad de porte total, y aun así, con grandes dificultades náuticas y de manobra que aumentan notablemente los riesgos.



*Figura 10. Portacontenedores “CAP SAN NICOLÁS” de la noviera Hamburg Süd; un buque que con sus 332m de Eslora, 48,2m de Manga, 14m (46´) de Calado y capacidad para 9600 TEU´s excede por mucho y notablemente las capacidades de los canales de aproximación, radas de espera, antepuerto e instalaciones portuarias de Buenos Aires. Por ese motivo no puede entrar a puerto a Plena Carga.*

No haremos aquí el cálculo de costos de peaje y practica y pilotaje para el caso de estos puertos de contenedores más importantes del país, tan solo haremos una cita de la “Revista del Transporte marítimo”- 2005- haciendo referencia a la Conferencia de las Naciones Unidas en Comercio y Desarrollo- 2005-:

Página 110 (sic):

*“In Buenos Aires, deepening the sea channel access was critical for bringing back the large container ships to world market, but channel tolls, which constitute about half the cost of a ship call, were increased”.*

*“En Buenos Aires, la profundización del acceso por canales náuticos fue fundamental para hacer llegar allí a los grandes buques portacontenedores del mercado mundial, sin embargo se incrementaron los peajes de los canales de tal manera, que representan aproximadamente la mitad del costo de una escala de los buques en ese puerto”<sup>131</sup>*

Hoy, 12 años después, esta situación ha empeorado notablemente pues de pretender remendar al puerto de Buenos Aires como puerto de contenedores con seguridad no alcanzaremos los resultados deseados, malgastaremos recursos económicos y seguiremos dragando para que buques más pequeños y por lo tanto más caros en términos de fletes nos hagan pagar dragados cada vez más costosos para tomar muelles que ya ahora están al límite de su profundidad de diseño y por lo tanto de su estabilidad dimensional (pueden colapsar).

Es decir la necesidad de navegar más de 240 km de canales permanentemente dragados con buques sin márgenes en ancho y profundidad aumenta una y otra vez los costos considerablemente.

<sup>131</sup> Entre 1995 y 1997 la Tarifa del Peaje por los Canales Náuticos Concesionados fue de U\$SD 0,97 por Tonelada de Registro Neto de los buques. El 22/12/2003 esta tarifa aumentó un 70% a U\$SD 1,65, lo que motivó el comentario de la cita anterior. Pero, además, después, el 29/08/ 2006 nuevamente aumentó un 36% respecto del anterior aumento, o también, un 132% respecto de la primera tarifa hasta U\$SD 2,25. Las (TRN) Toneladas de Registro Neto son un valor fiscal que se les asigna a los buques mercantes en función de su tamaño y no coinciden con las DWT.

## **ANEXO IV: DETALLES A PONDERAR EN LA CONVOCATORIA DE LA LICITACIÓN PARA ESTE PROYECTO DE LEY**

1- El puerto deberá tener capacidad para la operación simultánea y sostenida- en el tiempo, en muelle oceánico- de más de 17 buques del tamaño NEO- PANAMAX de los cuales 10 Bulk- carriers u Ore- carriers<sup>132</sup> y 7 Porta contenedores con una velocidad (ritmo) de embarque/ desembarque de (como mínimo) no menos de 5.000 tonnes/ hora para los primeros y 120 contenedores/ hora con (como mínimo) tres Grúas cargadoras pórtico del tipo Maasvlakte II híbridas o equivalentes. La longitud del muelle oceánico se estima en unos 7.500 a 9.500 m con además una dársena interna de unos 6.000 m de muelles para los feeders y buques militares y policiales. El vaso portuario (espejo de agua) sería de unas 1.500 Hs y la superficie en tierra de otras 1.500 Hs las cuales se asignarán según el tipo de carga a apoyar en ellas. El área de depósito de contenedores (limpieza y mantenimiento de los vacíos) podría tener una superficie equivalente al 10% de la plazola de laboreo de contenedores que al principio ocuparía unas 600 Hs pero con el tiempo se irían (ambas) incrementando.

2- E puerto P. A. P. debe ser capaz de atender todas las necesidades que las diferentes actividades requieren fundamentalmente en lo relativo a:

### I- Servicios

A.01- Información náutica y meteorológica

B.02- VTS<sup>133</sup>

C.03- Practicaje

D.04- Remolque

E.4.05- Energía eléctrica

F.06- Abastecimiento de agua potable

G.07- Tratamiento de aguas servidas. Limpieza y deslastrado de tanques H.08.- Reabastecimiento de combustible

I.09- Reabastecimiento de víveres

<sup>132</sup> Buques graneleros y mineraleros.

<sup>133</sup> Vessel traffic service (Servicio de tránsito de buques).

- J.10- Atención médica/ hospitalaria
- K.11- Comunicaciones
- H.12- Estiba
- I.13- Seguridad
- L.14- Bomberos
- M.15.- Gestoría administrativa
- N.16- Ayudas a la navegación (faros, boyas y balizamiento)
- O.17- Amarre y desamarre
- P.18- Alquiler de equipos a bordo o en muelle
- Q.19- Reparaciones Navales

## II- Infraestructura

- A.01- Playa de contenedores (en principio de unas 600 Hs pero extensibles hacia el NW)
- B.02- Silos
- C.03- Dársena de inflamables
- D.04- Playa de estacionamiento de camiones
- E.05- Playa ferroviaria
- F.06- Zonas de Actividades Logísticas (ZAL)
- G.07- Zonas Francas
- H.08- Depósitos fiscales
- I.09- Talleres de Reparaciones navales
- J.10- Aduana, correo, prefectura, controles sanitarios, etc.
- K.11- Pesaje de contenedores

Buenos Aires 27 de septiembre de 2017

Señor Ministro de Transporte  
Licenciado Guillermo Dietrich  
Hipólito Irigoyen 250 piso 12 - CABA  
S...../.....D  
ASUNTO: PUERTO DE AGUAS PROFUNDAS

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a los efectos de hacerle llegar el proyecto de ley que he presentado a esta Cámara con fecha 26 de septiembre y que lleva el número 5158. Se refiere a la construcción por el sistema de concesión de obra pública de un puerto de aguas profundas para nuestro país.

El 26 de junio del pasado año 2016 se inauguró la ampliación del Canal de Panamá, el que estuvo precedido casi un año antes por la ampliación del Canal de Suez. Estos hechos determinaron que el comercio mundial se oriente al uso de grandes cargueros llamados Neo Panamax de gran tonelaje y gran calado. Estos buques de mayor dimensión tienen hasta 366 metros de eslora, 49 metros de manga y más de 16 metros de calado. Ante esta realidad que se nos viene encima, el puerto de Buenos Aires ha quedado convertido en un puerto meramente fluvial y obsoleto debido a las economías de escalas en el transporte del comercio mundial.

Actualmente se requiere un enorme trabajo de dragado en el Río de la Plata y el Río Paraná, el cual ni siquiera permite alcanzar el viejo estándar de 12 metros de calado, lo que obliga a los buques a ingresar y salir con tal solo aproximadamente el 66% de su carga máxima. El sistema de dragado y empleo de prácticos determina un altísimo costo que pagan nuestros exportadores. Esta enorme cantidad de recursos que se des perdician en un fútil trabajo de permanente dragado y practicaje podrían ser utilizados para darle una solución de fondo al problema mediante la construcción de un puerto de aguas profundas que genere una significativa disminución en los costos para nuestras exportaciones.



El puerto de aguas profundas por su natural ventaja económica canalizaría además de las exportaciones y el comercio internacional argentino, la de toda la cuenca del Plata incluyendo la producción exportadora de Paraguay, Bolivia, Uruguay, sur de Brasil e incluso de Chile, convirtiéndolo en un centro estratégico del comercio internacional.

La Nación Argentina desde el punto de vista geopolítico debe su existencia al puerto de Buenos Aires. Al quedar este reducido a un menor puerto fluvial la Argentina pierde peso en el concierto de las naciones. Para recuperar su importancia nuestro país debería proyectar y construir un puerto profundo concentrador de grandes dimensiones para un futuro de 200 años en el lugar de su costa oceánica más apto y más cercano al límite exterior al Río de la Plata. Si la Argentina no lo construye, lo harán Uruguay o Brasil.

El puerto de aguas profundas podría construirse por el sistema de concesión de obra pública, es decir sin que el Estado aporte un peso. Hemos calculado que la tasa interna de retorno del mismo sería del 14.3% considerando una concesión a 30 años, con 5 de construcción, con una inversión de 15.000 millones de dólares y un valor neto presente de 41.244 millones de dólares

El proyecto de puerto de aguas profundas coincide totalmente con la idea de apertura de la economía propuesta por el Presidente Macri para nuestro país.

Estoy enviando una carta similar al Sr. Ministro de Defensa de la Nación Dr. Oscar Aguad.

Sin otro particular, salúdale muy cordialmente,

Buenos Aires, 24 de octubre de 2017  
EDUARDO RAÚL CONESA  
Diputado Nacional

# 20.

LEY DE SUSTITUCIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA NACIÓN POR EL FUERO EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL CON COMPETENCIA IMPOSITIVA, ADUANERA Y DE LOS RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

*6038-D-2017 - PRESUPUESTO Y HACIENDA.  
JUSTICIA - PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL.  
ANÁLISIS Y SEGUIMIENTO DE NORMAS  
TRIBUTARIAS Y PREVISIONALES .*

# PROYECTO DE LEY

La Cámara de Diputados de la Nación...

## **LEY DE SUSTITUCIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA NACIÓN POR EL FUERO EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CON COMPETENCIA IMPOSITIVA, ADUANERA Y DE LOS RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**

ARTÍCULO 1°.- Deróganse los artículos 87, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197 y 198 de la Ley N° 11683 (t.o. en 1998 y sus modificaciones).

ARTÍCULO 2°.- Créase el Fuero en lo Contencioso Administrativo con Competencia Impositiva, Aduanera y de los Recursos de la Seguridad Social.

Dicho fuero tendrá competencia en materia de recaudación de los Impuestos Nacionales, Aduaneros, de los Recursos de la Seguridad Social, sus accesorios y multas y de las demás cargas cuya fiscalización, verificación y recaudación estén a cargo de la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112 de la Ley N° 11683 (t.o. en 1998 y sus modificaciones) y en los procesos de ejecución fiscal de dichos conceptos.

ARTÍCULO 3°.- El Fuero en lo Contencioso Administrativo con Competencia Impositiva, Aduanera y de los Recursos de la Seguridad Social se regirá por el Código Civil y Comercial de la Nación.

ARTÍCULO 4°.- Las causas que se encuentren en trámite ante el Tribunal Fiscal de la Nación pasarán automáticamente a la jurisdicción del Fuero en lo Contencioso Administrativo con Competencia Impositiva, Aduanera y de los Recursos de la Seguridad Social en las condiciones y bajo los procedimientos

que establezca la reglamentación, la cual, asimismo, determinará la organización y funcionamiento de dicho Fuero en el interior del país.

La reglamentación de la presente Ley deberá disponer, para los Vocales del ex Tribunal Fiscal de la Nación, los requisitos y condiciones para la cobertura de los nuevos cargos en el Fuero en lo Contencioso Administrativo con Competencia Impositiva, Aduanera y de los Recursos de la Seguridad Social, a través de concursos transparentes que aseguren su acceso a candidatos idóneos. Asimismo la reglamentación deberá prever la reasignación del personal al ámbito del PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN y a la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS.

ARTÍCULO 5°.- Instrúyese a la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS para establecer un régimen de facilidades de pago en los términos del artículo 32 Ley N° 11683 (t.o. en 1998 y sus modificaciones) para los contribuyentes con causas que, en trámite ante el Tribunal Fiscal de la Nación, hayan pasado automáticamente bajo la jurisdicción del Fuero en lo Contencioso Administrativo con Competencia Impositiva, Aduanera y de los Recursos de la Seguridad Social, en los términos del artículo 4° de esta ley.

ARTÍCULO 6°.- Sustitúyese el inciso c) del artículo 67 de la Ley N° 11683 (t.o. en 1998 y sus modificaciones) por el siguiente:

“c) Por el juicio de ejecución fiscal iniciado contra el contribuyente o responsable en los únicos casos de tratarse de impuestos determinados en una sentencia del Fuero en lo Contencioso Administrativo con Competencia Impositiva, Aduanera y de los Recursos de la Seguridad Social, debidamente notificada o en una intimación o resolución administrativa debidamente notificada y no recurrida por el contribuyente; o, en casos de otra índole, por cualquier acto judicial tendiente a obtener el cobro de lo adeudado.”.

ARTÍCULO 7°.- Sustitúyese el artículo 69 de la Ley N° 11683 (t.o. en 1998 y sus modificaciones) por el siguiente:

“ARTICULO 69.- La prescripción de la acción de repetición del contribuyente o responsable se interrumpirá por la deducción del reclamo administrativo de repetición

ante la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS o por la interposición de la demanda de repetición ante el Fuero en lo Contencioso Administrativo con Competencia Impositiva, Aduanera y de los Recursos de la Seguridad Social. En el primer caso, el nuevo término de la prescripción comenzará a correr a partir del 1º de enero siguiente al año en que se cumplan los TRES (3) meses de presentado el reclamo. En el segundo, el nuevo término comenzará a correr desde el 1º de enero siguiente al año en que venza el término dentro del cual debe dictarse sentencia.”.

ARTÍCULO 8º.- Sustitúyese el artículo 76 de la Ley N° 11683 (t.o. en 1998 y sus modificaciones) por el siguiente:

“ARTICULO 76.- Contra las resoluciones que impongan sanciones o determinen los tributos y accesorios en forma cierta o presuntiva, o se dicten en reclamos por repetición de tributos en los casos autorizados por el artículo 81, los infractores o responsables podrán interponer -a su opción- dentro de los QUINCE (15) días de notificados, los siguientes recursos:

a) Recurso de reconsideración para ante el superior, el cual se interpondrá ante la misma autoridad que dictó la resolución recurrida, mediante presentación directa de escrito o por entrega al correo en carta certificada con aviso de retorno; y el recurso del inciso b) se comunicará a ella por los mismos medios.

b) Recurso de apelación ante el Fuero en lo Contencioso Administrativo con Competencia Impositiva, Aduanera y de los Recursos de la Seguridad Social. “.

ARTÍCULO 9º.- Sustitúyese el artículo 81 de la Ley N° 11683 (t.o. en 1998 y sus modificaciones) por el siguiente:

“ARTICULO 81.- Los contribuyentes y demás responsables tienen acción para repetir los tributos y sus accesorios que hubieren abonado de más, ya sea espontáneamente o a requerimiento de la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS. En el primer caso, deberán interponer reclamo ante ella. Contra la resolución denegatoria y dentro de los QUINCE (15) días de la notificación, podrá el contribuyente interponer el recurso de reconsideración previsto en el artículo 76 u optar entre apelar ante el Fuero en lo Contencioso Administrativo

con Competencia Impositiva, Aduanera y de los Recursos de la Seguridad Social. Análoga opción tendrá si no se dictare resolución dentro de los TRES (3) meses de presentarse el reclamo.

Si el tributo se pagare en cumplimiento de una determinación cierta o presuntiva de la repartición recaudadora, la repetición se deducirá mediante demanda que se interponga ante el Fuero en lo Contencioso Administrativo con Competencia Impositiva, Aduanera y de los Recursos de la Seguridad Social.

La reclamación del contribuyente y demás responsables por repetición de tributos facultará a la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS, cuando estuvieran prescriptas las acciones y poderes fiscales, para verificar la materia imponible por el período fiscal a que aquélla se refiere y, dado el caso, para determinar y exigir el tributo que resulte adeudarse, hasta compensar el importe por el que prosperase el recurso.

Cuando a raíz de una verificación fiscal, en la que se modifique cualquier apreciación sobre un concepto o hecho imponible, determinando tributo a favor del Fisco, se compruebe que la apreciación rectificadora ha dado lugar a pagos improcedentes o en exceso por el mismo u otros gravámenes, la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS compensará los importes pertinentes, aun cuando la acción de repetición se hallare prescripta, hasta anular el tributo resultante de la determinación.

Los impuestos indirectos sólo podrán ser repetidos por los contribuyentes de derecho cuando éstos acrediten que no han trasladado tal impuesto al precio, o bien cuando habiéndolo trasladado acrediten su devolución en la forma y condiciones que establezca la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Los montos sujetos a repetición serán actualizados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y computarán un 3% de interés anual acumulativo.”.

ARTÍCULO 10°.- Sustitúyese el artículo 82 de la Ley N° 11683 (t.o. en 1998 y sus modificaciones) por el siguiente:

“ARTICULO 82.- Podrá interponerse demanda contra el Fisco Nacional, ante el Fuero en lo Contencioso Administrativo con Competencia Impositiva, Aduanera y de los Recursos de la Seguridad Social, siempre que se cuestione una suma mayor de CINCUENTA MIL PESOS (\$ 50.000):

a) Contra las resoluciones dictadas en los recursos de reconsideración en materia de multas.

b) Contra las resoluciones dictadas en materia de repetición de tributos y sus reconsideraciones.

c) En el supuesto de no dictarse resolución administrativa, dentro de los plazos señalados en los artículos 80 y 81 en caso de sumarios instruidos o reclamaciones por repetición de tributos.

En los supuestos de los incisos a) y b) la demanda deberá presentarse en el perentorio término de QUINCE (15) días a contar de la notificación de la resolución administrativa.”.

ARTÍCULO 11°.- Sustitúyese el artículo 86 de la Ley N° 11683 (t.o. en 1998 y sus modificaciones) por el siguiente:

“ARTICULO 86.- La Cámara Nacional competente lo será para entender siempre que se cuestione una suma mayor de CINCUENTA MIL PESOS (\$ 50.000), en los siguientes casos:

a) En las apelaciones que se interpusieran contra las sentencias de los jueces de primera instancia, dictadas en materia de determinación y/o repetición de gravámenes, sus accesorios y aplicación de sanciones.

b) En los amparos por mora. “.

ARTÍCULO 12.- Sustitúyese el artículo 111 de la Ley N° 11683 (t.o. en 1998 y sus modificaciones) por el siguiente:

“ARTICULO 111.- En cualquier momento la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS podrá solicitar embargo preventivo, o en su defecto, inhibición general de bienes por la cantidad que presumiblemente adeuden los contribuyentes o responsables o quienes puedan resultar deudores solidarios y los jueces deberán decretarlo en el término de veinticuatro (24) horas, ante el solo pedido del fisco y bajo la responsabilidad de éste.

Este embargo podrá ser sustituido por garantía real suficiente, y caducará si dentro del término de trescientos (300) días hábiles judiciales contados a partir de la traba de cada medida precautoria, en forma independiente, la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS no iniciare el correspondiente juicio de ejecución fiscal.”.

ARTÍCULO 13°.- Sustitúyese el artículo 199 de la Ley N° 11683 (t.o. en 1998 y sus modificaciones) por el siguiente:

“ARTICULO 199.- Contra las resoluciones que la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS dictare después de la instalación del Fuero en lo Contencioso Administrativo con Competencia Impositiva, Aduanera y de los Recursos de la Seguridad Social, los particulares podrán interponer ante éste los recursos y demandas que la presente ley autoriza, los que en tal caso producirán los efectos que en ella se determinan.”.

ARTÍCULO 14°.- Toda referencia normativa al Tribunal Fiscal de la Nación deberá entenderse referida al Fuero en lo Contencioso Administrativo con Competencia Impositiva, Aduanera y de los Recursos de la Seguridad Social.

ARTÍCULO 15°.- Lo dispuesto en la presente ley regirá a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

ARTÍCULO 16°.- De forma.



# FUNDAMENTOS

## I. Introducción

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto defender la intangibilidad de las rentas públicas, generar un importante impacto en el incremento de la recaudación de los tributos nacionales (tanto en la recaudación de los impuestos nacionales, aduaneros y de los recursos de la seguridad social), promover el pago espontáneo, íntegro, en tiempo y forma de la tributación por parte de los contribuyentes, combatir tanto la elusión como la evasión de los tributos, disuadir y/o evitar la judicialización innecesaria relacionada con la fiscalización, determinación e ingreso de las cargas públicas y terminar con la denominada “industria del juicio en materia tributaria”. Todo ello, en línea con los objetivos de política económica dispuestos por el Poder Ejecutivo Nacional.

Al respecto, se propone la sustitución del Tribunal Fiscal de la Nación (TFN) por el Fuero Contencioso Administrativo con Competencia Impositiva, Aduanera y de los Recursos de la Seguridad Social.

Este nuevo Tribunal sólo sería competente en las materias de recaudación de los impuestos nacionales, tributos aduaneros y de los recursos de la seguridad social, sus accesorios, multas y de las demás cargas cuya fiscalización, verificación y recaudación estén a cargo de la AFIP, en los términos del artículo 112 de la Ley N° 11683 (t.o. en 1998 y sus modificaciones), así como en los procesos de ejecución fiscal de dichos conceptos.

El nuevo Fuero se regirá por el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN), el cual posee un procedimiento más expedito, ágil y rápido que el del actualmente vigente TFN.

Aparte de la mejora en la eficiencia de sus procedimientos, la reforma impactaría de inmediato en una notable mejora de la recaudación, toda vez que se eliminaría el efecto suspensivo del cumplimiento del acto administrativo de la AFIP determinativo de impuestos, accesorios y multas. En efecto, si tomamos el monto total en litigio, al momento de interposición de las demandas, de impuestos nacionales

y aduaneros como porcentaje del total de los recursos tributarios recaudados en el mes de octubre de 2017, dicho ratio representa aproximadamente algo más del 28% de dicha recaudación; a la vez que si lo comparamos con los recursos tributarios totales recaudados en el año 2016, la relación es algo más del 3% de dicha recaudación total. Asimismo, si relacionamos la cifra mencionada con el PBI del año 2016 el ratio representa un 0,77%, o sea casi un 1% del PBI.

En este sentido, es de práctica habitual que ante una resolución emanada por el Organismo Fiscal, los contribuyentes apelan la misma ante el TFN buscando suspender la ejecución del mismo hasta la sentencia de dicho Tribunal, frustrando el cobro en tiempo y forma de las obligaciones fiscales y generando una arraigada conducta tendiente a eludir el cumplimiento de las mismas, promoviendo acciones judiciales e incentivando la creación de una verdadera industria del juicio.

A su vez, se reduciría notablemente el tiempo de tramitación de los juicios. A manera de ejemplo, puede observarse del Anexo del presente Proyecto –Fuente: AFIP y con corte en el presente año 2017- que del total de casos finalizados hasta el presente año (11.103) el promedio por causa es de 11 años, 7 meses y 27 días. Los mismos se pueden desagregar en juicios finalizados hasta 1990 (376) con un promedio por causa de 26 años, 2 meses y 12 días; juicios finalizados entre 1991 y 2000 (6.488) con un promedio por causa de 13 años, 4 meses y 17 días y juicios finalizados entre 2001 y 2017 (4.239) con un promedio por causa de 7 años, 8 meses y 22 días.

Por lo tanto, a través de este Proyecto se eliminan las maniobras especulativas y dilatorias a partir de la promoción de litigios ante el TFN a los efectos de incumplir con las obligaciones fiscales, a la vez que combate de raíz las maniobras especulativas por parte de los contribuyentes que tienden a litigar las resoluciones determinativas de la AFIP, beneficiarse de la suspensión del pago de tributos y sus accesorios a la espera de un “atajo legal” que disminuya su obligación fiscal (blanqueos, facilidades de pago, etc.).

## **II. Antecedentes**

El TFN es una entidad autárquica en el orden administrativo y financiero, en lo que se refiere a su organización y funcionamiento. Fue creado por la Ley N°

15.265 y es competente para entender en los recursos que se interpongan con relación a los tributos y sanciones; en los recursos que se interpongan con relación a los derechos, gravámenes, accesorios y sanciones aduaneros (excepto contrabando) que aplique la AFIP y en el recurso de amparo por mora previsto en la Ley N° 11683 (t.o. en 1998 y sus modificaciones).

El TFN tiene su sede en esta CABA pero puede actuar, constituirse y sesionar en cualquier lugar del país, mediante delegaciones fijas y/o móviles. Los contribuyentes y responsables podrán optar por deducir los recursos y demandas en la CABA o ante las delegaciones fijas o móviles.

Está constituido por 21 Vocalías que se dividen en 7 Salas: 4 con competencia impositiva y 3 con competencia aduanera. Su Presidente es designado de entre los Vocales por el PEN y dura en sus funciones por el término de 3 años, renovables y la Vicepresidencia es desempeñada por el Vocal más antiguo de competencia distinta.

Los Vocales son designados por el PEN previo concurso de antecedentes que acrediten competencia en cuestiones impositivas o aduaneras, según el caso.

El TFN dicta reglas de procedimiento a fin de dar al proceso la mayor rapidez y eficacia.

El TFN es competente en:

- a) los recursos de apelación contra las resoluciones de la AFIP determinativas de tributos y accesorios, en forma cierta o presuntiva, o ajusten quebrantos, a partir de determinados importes;
- b) los recursos de apelación contra las resoluciones de la AFIP que, impongan multas superiores a determinado monto o apliquen sanciones, salvo la de arresto;
- c) los recursos de apelación contra las resoluciones denegatorias de las reclamaciones por repetición de tributos, formuladas ante la AFIP, y de las demandas por repetición que, por las mismas materias, se entablen directamente ante ese Tribunal, a partir de determinado monto;

d) los recursos por retardo en la resolución de las causas radicadas ante la AFIP, en los casos contemplados en el segundo párrafo del artículo 81 de la Ley de Procedimiento;

e) el recurso de amparo a que se refieren los artículos 182 y 183 de la norma ritual;

f) los recursos y las demandas en materia aduanera contra resoluciones de la AFIP que determinen derechos, gravámenes, recargos y sus accesorios o ingresos a la renta aduanera a cargo de los particulares y/o apliquen sanciones -excepto en las causas de contrabando- y del recurso de amparo y los reclamos y demandas de repetición de derechos, gravámenes, accesorios y recargos recaudados por la AFIP como también de los recursos a que ellos den lugar.

El proceso ante el TFN es: a) escrito; b) impulsado de oficio por el TFN, quien tiene amplias facultades para establecer la verdad de los hechos y resolver el caso; c) no suspende la intimación de pago respectiva, que deberá cumplirse en la forma establecida por la ley, salvo por la parte apelada –cfr. artículo 167 de la Ley de Procedimiento Tributario-; d) la sentencia no puede contener pronunciamiento respecto de la falta de validez constitucional de las leyes tributarias o aduaneras y sus reglamentaciones, a no ser que la jurisprudencia de la CSJN haya declarado la inconstitucionalidad de las mismas, en cuyo caso puede seguir la interpretación efectuada por la Corte.

Contra las sentencias del TFN se puede interponer el recurso de revisión y de apelación limitada ante la Cámara Nacional de Apelaciones (CNACAF) dentro de 30 días de notificada. No interpuesto el recurso, la sentencia pasará en autoridad de cosa juzgada y deberá cumplirse dentro de 15 días de quedar firme. La apelación de las sentencias se concederá en ambos efectos, salvo la de aquellas que condenaren al pago de tributos e intereses, que se otorgará al solo efecto devolutivo. En este caso, si no se acreditare el pago de lo adeudado ante la repartición apelada dentro de los 30 días desde la notificación de la sentencia o desde la notificación de la resolución que apruebe la liquidación practicada, la repartición expedirá de oficio la boleta de deuda a que se refiere el artículo 92, fundada en la sentencia o liquidación, en su caso.

## II. Fundamentos para su sustitución

Como se expresara precedentemente, es de público y notorio el gran cúmulo de causas que tramitan en el TFN, la falta de celeridad en sus procedimientos, los disímiles pronunciamientos existentes entre sus Salas y el excesivo tiempo en expedir sus sentencias.

Asimismo, por ser un Tribunal Administrativo, el TFN no puede declarar la inconstitucionalidad de las normas, aspecto que recién queda supeditado a lo que resuelvan, en su momento, las respectivas Cámaras de Apelaciones o eventualmente la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Atento al efecto suspensivo de las apelaciones ante el TFN, consagrado en el artículo 167 de la Ley de Procedimiento Tributario, los contribuyentes optan por litigar en dicho Tribunal Administrativo, lo cual se revierte en una notable merma en la percepción en tiempo y forma de los tributos, sus accesorios y multas por parte de la AFIP, comprometiendo gravemente las rentas públicas y frustrando la promoción del bien común desde el Estado a partir del cercenamiento de esos recursos perdidos y promoviendo una verdadera “industria del juicio en materia tributaria”.

En base al procedimiento y práctica descriptos, los contribuyentes recién deben abonar la carga fiscal discutida ante un fallo adverso del TFN (luego de varios años, como se señaló *ut supra*) si el mismo es consentido o si lo apelan ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo. Es decir que, para apelar el citado decisorio en contra, los contribuyentes deben abonar el monto discutido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 194 de la Ley de Rito. En consecuencia, el citado efecto suspensivo de la apelación ante el TFN, no sólo promueve el litigio ante esa instancia y el no cumplimiento de las obligaciones fiscales en tiempo y forma, además promueve maniobras especulativas por parte de los contribuyentes que tienden a litigar los actos administrativos de la AFIP, beneficiarse de la suspensión del desembolso de la carga fiscal y esperar algún atajo legal para disminuir su obligación ante el Fisco, como por ejemplo el establecimiento de un blanqueo, de regímenes de facilidades de pago más blandos, de regímenes especiales como los del artículo 32 de la Ley de Procedimiento Tributario, etc..

Por estas esenciales e importantes razones indicadas se propone la sustitución del Tribunal Fiscal de la Nación por el Fuero Contencioso Administrativo con Competencia Impositiva, Aduanera y de los Recursos de la Seguridad Social.

Este Tribunal sólo sería competente en las materias de recaudación de los impuestos nacionales, tributos aduaneros y de los recursos de la seguridad social, sus accesorios, multas y de las demás cargas cuya fiscalización, verificación y recaudación estén a cargo de la AFIP, en los términos del artículo 112 de la Ley N° 11683 (t.o. en 1998 y sus modificaciones), así como en los procesos de ejecución fiscal de dichos conceptos.

El procedimiento se regiría por el actualmente vigente Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN), el cual no obstante los reparos (de por sí superables) de sus procedimientos, resulta asaz más expedito, ágil y rápido que el actualmente vigente TFN.

Aparte de la mejora en la eficiencia de sus procedimientos, la reforma impactaría de inmediato en una notable mejora de la recaudación, toda vez que se eliminaría el efecto suspensivo del acto administrativo de la AFIP ante la creación del nuevo Fuero. De esta manera las resoluciones de la AFIP tendrían plena fuerza ejecutoria a través su cumplimiento por parte del contribuyente o por vía del apremio.

Por lo tanto, los actos administrativos de la AFIP sólo podrían discutirse o apelarse ante el nuevo Fuero proyectado, sin embargo, al recurrirse a dicha instancia no se suspendería su ejecución, debiéndose por regla general satisfacerse previamente la carga pública, protegiendo de esta manera la intangibilidad del erario. Asimismo, para el caso en que el reclamo fuera favorable al contribuyente, éste podría repetir lo previamente abonado.

En esta línea, como la apelación ante el nuevo Fuero propuesto no altera la ejecutoriedad de las resoluciones del Fisco, la misma sólo puede ser suspendida ante el dictado, de manera excepcional, de una medida cautelar, verificados los requisitos establecidos por el CPCCN (verosimilitud del derecho, peligro en la demora y contracautela) y, eventualmente los de la Ley N° 26854.

Por las razones precedentemente indicadas, en el presente proyecto se propone derogar los artículos referidos a la organización, competencia, funcionamiento y procedimiento del Tribunal Fiscal de la Nación y aquellos relacionados con el mismo.

Por su parte, se crea el Fuero en lo Contencioso Administrativo con Competencia Impositiva, Aduanera y de los Recursos de la Seguridad Social que tendrá como competencia lo referente a la recaudación de los Impuestos Nacionales, Aduaneros, de los Recursos de la Seguridad Social, sus accesorios y multas y de las demás cargas cuya fiscalización, verificación y recaudación estén a cargo de la AFIP con arreglo a lo dispuesto en el artículo 112 de la Ley de Rito y en los juicios de apremio por dichos conceptos. Se regirá por el Código Civil y Comercial de la Nación. Se establece que las causas que se encuentren en trámite ante el TFN pasarán automáticamente a la jurisdicción del nuevo Fuero creado de conformidad con las condiciones y procedimientos que establezca la reglamentación, la cual, también dispondrá la organización y funcionamiento de dicho Fuero en el interior del país y la reasignación del personal desafectado. Esta medida impactará de inmediato en una mayor recaudación fiscal, toda vez que las causas que se transfieran al nuevo Fuero y bajo el procedimiento establecido por el CPCCN dejarán de tener el efecto suspensivo previsto en el artículo 167 de la Ley de Procedimiento Tributario.

A tal efecto, se ha previsto que la AFIP, establezca un régimen de facilidades de pago en los términos del artículo 32 Ley N° 11683 (t.o. en 1998 y sus modificaciones) para los contribuyentes con causas que, en trámite ante el TFN, hayan pasado bajo la jurisdicción del Fuero creado.

Asimismo, se han efectuado una serie de adecuaciones a la norma procedimental a los efectos adaptarla al proyecto de marras (v. gr. artículos 67 inc. c), 69, 76, 81, 82, 86, 111 y 199 de la Ley N° 11683 -t.o. en 1998 y sus modificaciones-).

## EPÍLOGO

### **Palabras pronunciadas por el Diputado Conesa en el Salón de los Pasos Perdidos de la Cámara de Diputados con motivo de un homenaje al ex Presidente y ex Senador Julio Argentino Roca el día 23 de octubre de 2017.**

En esta ocasión del 103° aniversario del fallecimiento del ilustre Presidente y General de nuestro ejército Don Julio Argentino Roca, nada mejor que comenzar este homenaje con algunas palabras del prócer que pronunciara al abrir las sesiones del Congreso el 12 de octubre de 1880. Entre otras afirmaciones, dijo Roca:

*“Al tomar a mi cargo la administración general del país, dos preocupaciones principalmente me dominan sobre todas las demás; El ejército y las vías de comunicación. La República cuenta con un ejército modelo por su abnegación, sufrido en las fatigas, valiente en el combate, leal y fiel a su bandera; pero a merced del arbitrario, sin reglas de proceder ni leyes que lo organicen bajo un plan regular y sistemático... consagraré a las reformas que son reclamadas en este ramo mis mayores esfuerzos para evitar los peligros del militarismo, que es la supresión de la libertad.*

*En cuanto a las vías de comunicación, representan para mí una necesidad imperiosa e ineludible cuya satisfacción no puede retardarse sin menoscabo del bienestar común. Es indispensable que los ferrocarriles alcancen en el menor tiempo posible sus cabeceras naturales por el norte, por el oeste y por el este con sus ramales adyacentes, complementando el sistema de vialidad y vinculando, por sus intereses materiales, a todas las provincias entre sí... Provincias ricas y feraces solo esperan la llegada del ferrocarril para centuplicar sus fuerzas productoras con la facilidad que les ofrezca el traer a los mercados y puertos del litoral sus variados y óptimos frutos que comprenden todos los reinos de la naturaleza”.*

Las palabras de Roca tienen hoy día una gran vigencia, pues prácticamente nos hemos olvidado de nuestras fuerzas armadas. Un conocido especialista en relaciones internacionales publicó un artículo en el diario La Nación en 24 de enero de 2013 donde expresaba:



*“En verdad, hemos optado por un modelo que nos impediría defendernos durante más de 24 horas de un vecino como Paraguay. Esto significa que, actualmente, la Argentina es un Estado a medias, en tanto sigue siendo un Estado sólo porque sus vecinos más importantes, Brasil y Chile, quieren que siga siendo un Estado. Politológicamente, un Estado es una red de organizaciones que administra y defiende un territorio. Si un Estado no puede cumplir con esas funciones, no es plenamente un Estado. Esto implica que, en realidad, la Argentina es actualmente un protectorado de Brasil y Chile. ¿Sobrevivirá medio siglo con sus límites actuales? A fines del siglo XVIII, Polonia hizo algo parecido y le fue muy mal. Desapareció como Estado hasta 1919. Sin una gran guerra, fue repartida entre Austria, Prusia y Rusia.”*

He podido constatar hablando con numerosos embajadores y especialistas en relaciones internacionales que la opinión de Escudé no es aislada. Es compartida por todos los realmente saben. Nuestros buques se hunden en los apostaderos por falta de mantenimiento como ocurrió con la fragata Santísima Trinidad el 21 de enero de 2013. Y para proteger nuestros cielos en la próxima reunión del G20 en nuestro país, tendremos que alquilar aviones de caza al Brasil. Para tratar de remediar este problema que hoy enfrenta nuestro país he propuesto un proyecto de ley, donde el presupuesto de las Fuerzas Armadas debe ser igual en proporción al PBI al promedio de lo que gastan nuestros vecinos Brasil, Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay.

En cuanto a los ferrocarriles todos sabemos que la extraordinaria red ferroviaria construida en las épocas de Mitre, Sarmiento, Roca y otros presidentes próceres de la generación del 80, ha sido destruida y no ha sido reemplazada por una moderna red de autopistas. Roca en sus dos presidencias supo hacer construir 10251 kilómetros de ferrocarriles a pico y pala pues en aquellos tiempos no existía la poderosa maquinaria vial de hoy día. Al respecto he presentado conjuntamente con la Diputada Elisa Carrió y bajo la inspiración del Dr. Guillermo Laura, un gran patriota, un proyecto de ley para construir en pocos años una red de autopistas de 13.400 km por el sistema de concesión de obra pública, donde el Estado no ponga directamente ni un solo peso de su presupuesto, sino que después que las autopistas estén construidas, habilitadas y en funcionamiento ceda 19 centavos indexados por litro de nafta de la recaudación del impuesto a los combustibles por cada mil kilómetros de autopistas para que estos dineros vayan directamente a las concesionarias de la red. Primero la autopista terminada y habilitada y luego la

retribución a muy largo plazo por medio de la tasa de peaje indirecto. Siguiendo este sistema en los EE.UU. el general Eisenhower, presidente de aquel país hizo construir la red de autopistas más eficientes del mundo. Si Roca fuera presidente hoy día en la Argentina, seguiría los pasos de Eisenhower. Es bien sabido que el sistema de peaje directo para la construcción de autopistas en el interior del país no es económicamente factible por falta de tráfico suficiente. El peaje directo solamente es posible en la Capital Federal y alrededores. De ahí la necesidad de recurrir al peaje indirecto sobre el litro de nafta para construir autopistas en el interior del país. Esta es una idea elemental y básica que, sin embargo, algunos funcionarios no terminan de entender. Algunos pretenden que el gobierno pague de su presupuesto de la mitad del costo de las obras de una red mucho mas modesta y el contratista la otra mitad y después el mismo contratista se lleve la totalidad del peaje directo por años de años. ¿Pero de donde sacará el dinero el gobierno si ya tiene un déficit fiscal del 7% del PBI? Esta es la solución que propone la Cámara Argentina de la Corrupción, perdón me equivoqué, la Cámara Argentina de la Construcción, a quien muchos medios de prensa sindicaron como la vieja aliada de los De Vido y Jose Lopez. ¿Será cierto?

Siguiendo las ideas de apertura de la economía al mundo exterior que propiciaba el Gral. Roca, hemos propuesto un proyecto de ley de N° 5158-D-2017 para la construcción de un Puerto de Aguas Profundas, que es fundamental para el desarrollo a largo plazo del país. Es sabido que el 26 de junio del pasado año de 2016 se inauguró la ampliación del canal de Panamá, la que estuvo precedida, casi un año antes, por la ampliación del canal de Suez. Estos hechos determinaron que el comercio mundial se oriente al uso de grandes cargueros, de gran tonelaje y gran calado. Estos buques tienen hasta 366 metros de largo, 49 metros de ancho y más de 16 metros de calado. Ante esta realidad, que se nos viene encima, el puerto de Buenos Aires ha quedado convertido en un pequeño puerto meramente fluvial y obsoleto, debido a las economías de escala en el transporte mundial. Impropio de un gran país como el que la generación del 80 soñó. Con la construcción de un puerto de aguas profundas en la boca del Río de la Plata nos ahorraríamos el enorme costo del dragado del Plata y del Paraná, dragados que ni siquiera permiten alcanzar el viejo estándar de 12 metros de calado. Si eliminamos el costo del dragado y el empleo de prácticos, se beneficiarían enormemente a nuestros exportadores. Algun funcionario menor del gobierno me dijo que bueno, si el puerto de aguas

profundas es tan rentable que lo hagan los privados directamente por su cuenta, y que él se encargaría de continuar con el costoso sistema de dragado del Paraná y el Río de la Plata y el manejo del también costoso sistema de prácticos, total los exportadores argentinos son sufridos y continuarían pagando esos costos. Este planteo es equivocado y hubiera sido rechazado de plano por Roca si fuera hoy presidente. El Estado debe poner las reglas de juego adecuadas y luego los privados los 15 mil millones de dolares que cuesta el puerto profundo. Señalo la cuestión del puerto porque Roca hizo construir, en su tiempo el Puerto Madero para los barcos pequeños de aquella época, pero si hoy fuera Presidente, sin duda se inclinaría por un Puerto de Aguas Profundas en la boca del Río de la Plata, lo cual nos daría el dominio de toda la Cuenca, permitiendo la salida a bajo costo de nuestra propia producción exportadora y también la de Paraguay, Bolivia, Uruguay, Sur de Brasil e incluso de Chile, convirtiendo dicho puerto de aguas profundas en un HUB del comercio internacional, al igual que Singapur.

Cabe aquí recordar que Julio Argentino Roca fue dos veces presidente de la Nación, desde 1880 hasta 1886 y luego desde 1898 hasta 1904. Fue además dos veces senador de la Nación, una vez por la provincia de Tucumán y otra por la Capital Federal. Durante su gestión se duplicó el territorio de la Nación Argentina, al incorporarse más de quince mil leguas de la Patagonia y vastas regiones del norte argentino, del Chaco y Formosa. Particularmente importante fue el dominio para la Nación Argentina del territorio patagónico. Lo hizo firmando dos acuerdos de paz con Chile, uno en 1881 y otro en 1902. En virtud de estos acuerdos, la Argentina se quedaba con la Patagonia y Chile con el Estrecho de Magallanes. Este último, en poco tiempo más, tendría muy poco valor económico, debido a la construcción del canal de Panamá. En cambio, el inmenso valor de la Patagonia nadie lo discute. Si no hubiera sido por Roca, un detractor suyo, el ex presidente Néstor Kirchner, hubiera sido chileno.

En la primera presidencia de Roca, no solamente está el Tratado de Paz con Chile de 1881, sino también la sanción de la Ley de Educación Común 1420 del año 1884, impulsada en coordinación con el ex presidente Domingo Faustino Sarmiento, su aliado en las lides políticas de la época. Otro ex presidente, Nicolás Avellaneda, fue designado por Roca Rector de la Universidad de Buenos Aires. Tan alta era la prioridad que Roca asignaba a la educación, que designó en dos

cargos claves del sector a los dos presidentes de la República que lo precedieron en el mando. La ley 1420 dispuso que hubiera una escuela cada 1.500 habitantes, y en el campo, una cada 500 habitantes. Roca decidió convertir cuarteles, guarniciones, buques de guerra, cárceles y fábricas en escuelas para adultos, impuso la no discriminación, prohibiendo la diferenciación del alumnado según su condición social, color, nacionalidad o religión. Decidió que la mujer debía tener la misma educación del hombre y propuso clases mixtas de mujeres y varones. Llegó a fijar sanciones a los padres que no aseguraran la asistencia de sus hijos a la escuela y estableció que la enseñanza religiosa solo pudiera impartirse fuera de las horas de clase, consistentemente con la fuerte y exitosa política de inmigración donde venían a trabajar en nuestro país europeos de religión católica, protestante, judía y de otras religiones. Tan avanzada fue la ley 1420, incluso para los tiempos actuales, que el conocido ex senador e historiador Rodolfo Terragno publicó un artículo en el diario Clarín donde consideraba que la ley 1420 bien podía ser considerada como “comunista”.

En el año 1898 Roca propuso al Congreso el dictado de una ley que llevó el número 3871 por la cual se impidió la sobrevaluación cambiaria y se estableció un tipo de cambio competitivo para la Nación Argentina de 2,27 pesos papel por cada peso oro sellado. Esta ley aseguró un constante impulso a nuestras exportaciones, permitiendo que, en nuestro país, en 1914, año del fallecimiento de Roca, tuviera en su Caja de Conversión más oro que el Banco de Inglaterra, país que en ese momento era la primera potencia económica del mundo. En el año 1904, cuando Roca termina su segunda presidencia, la República Argentina registraba el 2,2% de las exportaciones mundiales. Si hoy en día mantuviéramos esa proporción del 2,2% que el país alcanzó en la época de Roca, deberíamos exportar por 500 mil millones de dólares al año. Hoy en día, en lugar de exportar el 2% de las exportaciones mundiales de la época de Roca, exportamos solamente el 3 por mil, apenas unos 70.000 millones de dólares. Las cifras indican que, proporcionalmente, la Argentina actual es siete veces menos importante en el concierto de las naciones que en la de Roca. Hoy en día para emular a Roca hemos propuesto al Congreso un Proyecto de ley del tipo de cambio competitivo e indexado conectado a un sistema monetario similar al chileno que es considerado por muchos economistas y un Premio Nobel en la materia, como el mas eficiente del mundo y que nos permitiría repatriar buena parte de los 400 mil millones de dolares de argentinos

que se fugaron al exterior por culpa de la errónea política monetaria y cambiaria de los últimos 60 años. (Leyes N° 5035-D-2016 y 3873-D-2017).

Si analizamos el PBI per cápita de nuestro país en 1904 y lo comparamos con el de otros países, al final de la segunda presidencia de Roca, constatamos que el argentino estaba entre los más altos del mundo, superado solo por Inglaterra, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelandia y algún otro país, pero nuestra producción per cápita era mayor que la de Francia y Alemania, y los salarios reales el doble que los de España e Italia. Es evidente que la política de apertura de la economía y de integración al mundo de la generación del 80 que encabezara el General Roca resultó claramente exitosa, especialmente si la comparamos con la situación actual donde nuestro país, en el ranking del PBI per cápita del mundo aparece con el número 50 o 60, cuando en tiempos de Roca supo ser el 5to o el 6to. No solamente las estadísticas del PBI per cápita demuestran lo acertado de la generación del 80 sino que también el crecimiento mismo de la producción total argentina durante la primera presidencia de Roca aumentó de 1880 a 1886 en un 80%, es decir, al 10% anual acumulativo. Verdaderas tasas chinas dirían hoy los comentaristas económicos. Y durante la segunda presidencia de 1898 a 1904 en un 40%, es decir, al 8% acumulativo anual, en otras palabras, a las tasas coreanas.

No solamente Roca se preocupó por la economía sino también por el progreso de la civilización política en nuestro país. En efecto, en el año 1902, envió al Congreso por intermedio del su Ministro del Interior, el eminente constitucionalista y escritor riojano Joaquín V. González, una ley electoral que establecía la elección de los diputados nacionales por el sistema de las circunscripciones uninominales, es decir, por un sistema que permitía el conocimiento y el mantenimiento de una relación estrecha entre el diputado representante del pueblo y la gente del lugar al que pertenecía, todo ello al mejor estilo inglés y estadounidense. De esta manera, se fortalecía la verdadera democracia representativa, por la conexión directa del pueblo con sus representantes. La propuesta de Roca establecía también el voto secreto, disposición que era esencial para una partido nuevo y opositor como era la UCR de ese entonces. Sin embargo, la cláusula del voto secreto fue eliminada en el Senado, a instancias del Senador Carlos Pellegrini. Fue un grave error que atrasó el progreso de la democracia argentina. No obstante, la ley de Roca y Joaquín V. González se aplicó en las elecciones parlamentarias de 1904, y así fue que

surgió elegido por el distrito de la Boca, el primer Diputado Socialista de América, el Doctor Alfredo Palacios. Lamentablemente la eliminación del voto secreto, desprestigió a la ley de 1902 y el Presidente Manuel Quintana, que sucedió a Roca, la hizo derogar por el Congreso. Hubo que esperar al año 1912 para que se sancionara mediante la ley Sáenz Peña, nuevamente el voto secreto, pero esta vez, lamentablemente, con el sistema de la lista incompleta por provincia, que favorece la intermediación de los partidos políticos que confeccionan las listas por razones de lealtad, amistad y otras “non sanctas” como lo vimos recientemente con el caso de Joanna Picetti quien en realidad vino a ocupar el puesto para el cual nuestro partido, el Demócrata, el continuador de Roca y de Sarmiento, había propuesto para el embajador Dr. Eduardo Sados, un reconocido experto en relaciones internacionales y ex Embajador de la República. Es así como se tiende a distorsionar la democracia y convertirla en partidocracia. Vivimos en un sistema que tiene mucho más de partidocrático que de democrático. En el sistema actual, el pueblo conoce y elige al primero o al segundo de la lista, y al resto a veces suelen ser conocidos pero en muchos casos son ilustres desconocidos, según lo determinen las autoridades partidarias. Por ello, es que siguiendo los manes de Roca he presentado al Congreso un proyecto de ley que lleva el N° 4178-D-2017 para fortalecer la democracia y terminar con la corruptela de las listas.

En 1904, adelantándose a su tiempo, Roca envió al Congreso un proyecto de ley modelo de Código del Trabajo, de más de 400 artículos, preparado nuevamente por su brillante Ministro del interior Joaquín V. González. El proyecto de Código estaba precedido por un medular estudio del especialista catalán Juan Biale Massé sobre la situación social del país. Como está visto, todas las medidas del gobierno de Julio Argentino Roca estaban fundadas en medulares estudios. Eran serias y responsables. Queda claro que Roca se preocupaba por la suerte de los trabajadores 40 años antes que Perón y al mismo tiempo que el viejo Partido Socialista.

En la actualidad, algunos tratan de denostar a Roca por su campaña del desierto y su combate con los mapuches. Cabe señalar, sin embargo, que esta raza no es originaria de Argentina, sino del arauco chileno y muchos de ellos cruzaron la cordillera recién alrededor de 1750. En consecuencia, no se trata de pueblos “originarios” de la Argentina, como sugieren algunos. En todo caso, debe tenerse presente, que la humanidad toda es producto de las migraciones. Estudios científicos con el

método del carbono 14 señalan la presencia del “homo-sapiens” recién alrededor de unos 70.000 A.C. en el corazón del África y desde allí el homo-sapiens fue migrando hacia Europa, la China, la India, Australia y finalmente América por el Estrecho de Bering.

La conquista del desierto efectuada por Roca, más que conquista fue una caminata a caballo. Solamente hubo resistencia mapuche en la columna que avanzó desde Mendoza, comandada por el Coronel Napoleón Urriburu, y en ese avance, cayeron unos 1250 guerreros mapuches, que estaban armados con fusiles Rémington por el gobierno chileno. En la campaña del desierto de Roca participaron acompañando a las fuerzas nacionales numerosos caciques y aborígenes, y luego, el mismo Presidente Roca hizo sancionar por el Congreso las leyes 1744, 1838, 1964, 3092, 3154 y 3369 de entrega de tierras y beneficios a los aborígenes. En su segunda presidencia Roca se aseguró que el número de escuelas en los territorios nacionales aumentase de 13 a 128, es decir, las multiplicó por diez. Que los maestros pasasen de 32 a 220, es decir que casi también se multiplicaron por diez, y los alumnos en los territorios nacionales pasasen de 199 a 6.836, es decir, que la cantidad de alumnos se multiplicó por 34 en los territorios nacionales. Durante la primera presidencia de Roca, se crearon los territorios nacionales de La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Chaco, Formosa y Misiones. De esta manera, Roca ocupó el territorio de la Nación Argentina para llevar la civilización y la educación y para convertir a los aborígenes a la civilización y al catolicismo, como mandaba la gloriosa Carta Magna Argentina de 1853-60 y no al aislamiento y a la pobreza como los condena el discutible inciso 17 del artículo 75 de la Constitución de 1994. La Argentina de nuestros próceres fue siempre un crisol de razas europeas y americanas. Resultan absurdos los ataques a Roca por la ocupación y engrandecimiento de nuestro territorio y el achaque del mote de genocida. Al Brigadier General Don Juan Manuel de Rosas nadie lo cita de genocida, pero, según sus propias declaraciones en la gaceta de Buenos Aires de 1833, mató a lanzazos a 3.200 aborígenes, y en el correspondiente homenaje que le rindiera la Legislatura Bonaerense en 1841 se lo proclamó “héroe del desierto”, por exterminar 20.000 indios. La verdad es que Rosas escarmentó a los indios, pero no ocupó el territorio, ni para la Provincia de Buenos Aires, ni para la Nación Argentina como lo hizo Roca. Durante las campañas al desierto de Roca, lo acompañaron más de 900 aborígenes, la mayoría de ellos de raza Tehuelche. Roca

afirmaba, y son sus palabras textuales reproducidas por el Presidente Avellaneda en su mensaje al Congreso de 1879, que *“los indios eran excelentes soldados del ejército argentino y han entrado a formar parte de nuestros batallones y de nuestra Marina.”*

En 1881 el General Roca ascendió a subteniente a mi abuelo, que se llamaba también Eduardo Conesa, igual que el que les habla, y lo puso sucesivamente al frente de varios fortines en la Pampa y en Río Negro, en los cuales mi abuelo estaba al frente de 15 soldados y 45 indios “mansos”, así se denominaba antes a los aborígenes no mapuches, que, en realidad, eran los mejores soldados. Se buscaba la integración nacional, el crisol de razas, esencia de la argentinidad, el dominio sobre el territorio y la grandeza de nuestra Nación.

Una de las medidas de mayor perspectiva nacional a largo plazo de Roca fue tomada el 2 de enero de 1904 cuando se establece el observatorio meteorológico argentino en las Islas Orcadas del Sur, lo cual nos dio proyección sobre la Antártida. En realidad, la base había sido establecida por exploradores escoceses que, necesitados de provisiones, hicieron escala en Las Malvinas, donde los ingleses les negaron asistencia gratuita. Un año después, arriban al puerto de Buenos Aires, donde el Gobierno Argentino los recibe cálidamente y les repara su barco. A instancias del perito Francisco P. Moreno y el Dr. Carlos Iburguren, Roca aceptó la cesión de la base que el comandante escocés hizo al país y así sentamos un precedente histórico importante para nuestro dominio sobre la Antártida. En la Comisión de Defensa Nacional de esta Cámara de Diputados, días pasados, los diputados miembros, señalamos con admiración la clarividencia de Roca.

Quiero además destacar que la Argentina vive una crisis de identidad. Somos el país de San Martín, de Belgrano, y de la Generación del 80 cuya cabeza fue Roca, la cual nos llevó a ser uno de los países más adelantados de la tierra y con un gran orgullo nacional. Pero en la actualidad, si no seguimos esa línea, vamos a medrar en el atraso en medio de ideologías populistas que no nos llevan a ningún lugar, y que incluso pueden hacernos desembocar en la desintegración nacional. Podemos afirmar, sin ninguna duda, que hoy en día nuestro país necesita nuevamente de estadistas como los de la Generación del 80, que tengan la valentía, el coraje, la inteligencia y el patriotismo de Roca para poder así revertir la decadencia innegable acompañada de baja de salarios reales que sufrimos desde hace más de 60 años.



Como Diputado Nacional del PRO tengo la firme esperanza de que nuestro actual Presidente, Mauricio Macri, que nos acaba de salvar de la cleptocracia, se inspire en la Generación del 80 y particularmente en Roca.

Por último, para cerrar, nada mejor que repetir las palabras del discurso de apertura de las sesiones del Congreso del 5 de mayo del año 1904, donde el General Roca dijera textualmente, casi al final de su segundo mandato:

*“La Nación Argentina crece y se desarrolla en proporciones extraordinarias, tanto en lo material como en lo moral. Cada día se nota una mejora en la práctica de sus instituciones democráticas. Su grandeza futura no es ya la aspiración vaga e incierta del patriotismo, sino que toma los perfiles y los caracteres de la realidad.”*

Muchas gracias señoras y señores



**CONGRESO DE LA NACIÓN**  
**ARGENTINA**