

PROPUESTAS LEGISLATIVAS

VI

Publicación Semestral

Enero - Junio 2013



ng | Fundación
Nuevas.
Generaciones

PROPUESTAS LEGISLATIVAS

VI

Publicación semestral
Enero - Junio 2013



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

ngl | ^{Fundación} **Nuevas.**
Generaciones

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

Buenos Aires
2013

Coordinador

Dr. Diego C. Naveira

Equipo investigador

Lic. Pablo Guido

Dr. Carlos Pereira (h)

Lic. Joaquín La Madrid

Lic. Jimena Capece

Dr. Marcos Khedayán

Dra. María Victoria Pernigotti

Dr. Federico Taramelli

Dr. Sebastián Schuff

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

Hecho el depósito que prevé la ley 11.723

Impreso en la Argentina

© 2013 Fundación Nuevas Generaciones Políticas

e-mail: contacto@nuevasgeneraciones.com.ar

ISSN 1853-6514

ÍNDICE

Presentación del programa de Asesoría Parlamentaria	7
Equipo de Asesoría Parlamentaria	11
Introducción de Julián Martín Obiglio (Director Ejecutivo Fundación Nuevas Generaciones)	13
Introducción de Mariella Franz (Representante en la Argentina de la Fundación Hanns Seidel)	15
1. Hacia un régimen jurídico para las cooperativas de trabajo ..	17
Las cooperativas de trabajo son entidades de la economía social que facilitan el acceso al trabajo y la colocación de los bienes y servicios producidos evitando la intermediación empresaria. La creciente importancia política, económica y social de estos tipos asociativos exigen el dictado de una legislación específica que tipifique el acto cooperativo de trabajo, otorgando seguridad jurídica a las cooperativas, a los asociados y a los terceros que contraten con esas entidades.	
2. Propuesta para la creación de un programa de tutoría universitaria	47
El presente trabajo tiene como objetivo abordar la deserción universitaria, en la inteligencia de que ella constituye uno de los aspectos más importantes en la crisis educativa que, tanto la Argentina como otros países, actualmente experimentan. Para ello, nos hemos centrado en la creación de la figura del	

tutor universitario, conectando la formación universitaria, con la educación secundaria y con el ámbito laboral correspondiente a la ciencia impartida.

3. **Régimen nacional de hidrocarburos: reflexiones sobre el Decreto 1277/2012**55
La crisis del sector de los hidrocarburos en Argentina durante la última década derivó en la sanción de la Ley 26.741 de Soberanía Hidrocarburífera y su reglamentación mediante el Decreto 1277/2012, lo cual constituyó el hecho regulatorio más importante para el sector en los últimos tiempos. Dichas normas han profundizado la intervención estatal y dejado abierta la posibilidad para la total discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo Nacional. El presente trabajo analiza los motivos que generaron la crisis del sector y propone la manera de salir de ella.
4. **El Congreso de la Nación y los Decretos de Necesidad y Urgencia, una deuda pendiente en materia de control**69
Los Decretos de Necesidad y Urgencia son una facultad extremadamente limitada que nuestra Constitución Nacional otorga al titular del Poder Ejecutivo Nacional. En el presente trabajo se plantean modificaciones al trámite de contralor que el Congreso de la Nación otorga a dichos decretos.
5. **Delitos en cárceles: como mejorar los procedimientos para su investigación**81
El presente trabajo tiene por finalidad fijar pautas para mejorar el esclarecimiento de los delitos cometidos en ámbitos carcelarios, tanto los perpetrados por los internos entre sí, como los cometidos por miembros de los servicios penitenciarios hacia estos últimos y viceversa.
6. **Oficios: herramientas para retornar a la cultura del trabajo..** 101
A lo largo de la historia los oficios han demostrado ser medios dignos para ganarse la vida. El presente trabajo de asesoría parlamentaria revaloriza el papel de los oficios y propone su fomento a través de la creación de un programa de incentivo capaz de alcanzar a vastos sectores de la población.

7. **Las empresas y el Estado: el rol de la Responsabilidad Social Empresaria en la Argentina** 117
En el presente trabajo se plantean los conceptos básicos que conforman la Responsabilidad Social Empresaria, su desarrollo y evolución en la Argentina, la interacción entre lo público y lo privado, y un conjunto de propuestas orientadas a aumentar las ventajas de la RSE y su difusión en nuestro país.

8. **Propuesta de unificación de la base de datos de los programas sociales** 127
La presente propuesta tiene como objetivo lograr un sistema de información único acerca de los planes sociales existentes. Esto permitirá hacer un seguimiento de las erogaciones de los distintos programas, así como identificar los desvíos entre los fines propuestos y los resultados obtenidos. Asimismo, brindará la posibilidad de contar con datos suficientes que permitirán llevar a cabo los cambios necesarios para lograr el objetivo propuesto en cada programa.

9. **Tarifas de alimentación de energía eléctrica mediante fuentes renovables** 141
El presente trabajo propone que en Argentina comience a utilizarse un sistema de tarifas de alimentación variable o “feed-in tariff” para la inyección de energía eléctrica generada por pequeños y medianos productores mediante fuentes renovables convencionales y no convencionales.

PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA DE ASESORÍA PARLAMENTARIA

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

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

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

En la presente edición se publica una selección de los trabajos llevados a cabo por el equipo de Asesoría Parlamentaria durante el primer semestre de 2013. Por cuestiones de espacio, los trabajos que se enumeran a continuación no han sido incluidos en esta publicación, no obstante lo cual pueden ser encontrados en su versión digital en nuestra página web accediendo a <http://nuevasgeneraciones.com.ar/documentos2/index.php>

Revisión Médica Obligatoria: un derecho para todos

El presente trabajo propone la creación de un marco normativo que resguarde y brinde una amplia protección jurídica a los intereses

de las partes que intervienen en la celebración de acuerdos judiciales o extrajudiciales, en el marco de los accidentes o enfermedades de trabajo, con la intención de evitar reclamos judiciales posteriores.

Propuesta de reconocimiento y reparación a los fallecidos y heridos durante el ataque subversivo al RI 3 Mec.

El presente trabajo propone la conmemoración de los militares, soldados y policías que entregaron la vida o fueron heridos durante los combates llevados a cabo en el Regimiento de Infantería 3 Mec. de La Tablada entre el 23 y 24 de enero de 1989. Asimismo, se propone una reparación pecuniaria a los herederos de quienes fallecieron repeliendo el ataque y de quienes fueron heridos en dicha oportunidad.

Defensa del consumidor: derechos y obligaciones en la sociedad de consumo

El consumo es un hecho cotidiano y constituye una característica esencial de la sociedad moderna. Sea en forma colectiva o individual, a los usuarios y consumidores se les presentan problemas que requieren respuestas y la tutela por parte del Estado. En el presente trabajo se analizan los mecanismos necesarios para que la solución de dichos problemas ocurra de manera rápida y eficaz.

Homeschooling: un nuevo método de aprendizaje para una sociedad que evoluciona

La constitución Nacional consagra el derecho que todo habitante de la Nación tiene de enseñar y aprender. Somos conscientes de que no existe una manera única de hacerlo y que las modalidades de aprendizaje pueden variar y adaptarse de acuerdo a las aptitudes y preferencias del ciudadano. En el presente trabajo se propone la creación de un marco normativo que contemple y facilite la posibilidad de que los contenidos de la currícula educativa oficial puedan ser impartidos en el ámbito del hogar.

La plaza: juegos inclusivos para una mejor sociedad

El presente trabajo propone la creación de un marco normativo que garantice a las personas que presentan alguna discapacidad física

la posibilidad de disfrutar con la mayor plenitud posible los espacios públicos destinados a actividades lúdicas y recreativas.

Tipificación de los actos de terrorismo como crímenes de lesa humanidad e imprescriptibilidad de la acción penal

Los actos terroristas deben ser castigados sin importar que el paso del tiempo produzca su prescripción. Para que ello ocurra, deben ser considerados crímenes de lesa humanidad. En el presente trabajo se propone que así como ya se considera a los actos de terrorismo de Estado como delitos de lesa humanidad, también se considere como tales a los crímenes cometidos por miembros de las organizaciones terroristas.

Primeros auxilios y RCP: una política de estado

El presente trabajo plantea la necesidad de brindar a la sociedad la posibilidad de acceder a la instrucción en técnicas de primeros auxilios y reanimación cardiopulmonar, a través de su difusión gratuita en hospitales públicos.

Prohibición de la concurrencia de menores de 16 años a protestas sociales

El presente trabajo propone la prohibición de la presencia de menores de edad en las marchas de protesta social con el fin de asegurar su integridad física y garantizar su educación.

Análisis del mercado eléctrico argentino

En el presente trabajo se analizan los principales problemas del sector eléctrico argentino, especialmente los relativos a los aspectos regulatorios e institucionales. En tal sentido, se detallan propuestas posibles que consideramos no deberían dejarse de lado en la discusión normativa para revertir su actual estado crítico.

Monotributo para microempresas

La propuesta legislativa que se presenta está orientada a simplificar y reducir los costos administrativos y tributarios en el pago de impuestos. A lo largo de la última década la carga tributaria que

soportan tanto los individuos como las empresas locales se ha visto incrementada significativamente. De esa manera la Argentina ha alcanzado el primer puesto regional en términos de presión tributaria. Además, los costos administrativos vinculados al pago de impuestos se ubican.

Integración regional: cooperación universitaria entre Argentina y Brasil en materia agropecuaria

El mundo en que vivimos exige cada vez más que los países aúnen sus esfuerzos con el compromiso de desarrollarse y perfeccionar sus capacidades. Es así como el presente trabajo nos muestra un programa para favorecer la cooperación universitaria entre Argentina y Brasil en materia agropecuaria.

Incentivos para mejorar la calidad en la educación primaria y secundaria

La educación primaria y secundaria argentina, especialmente la que depende directamente del Estado, experimenta un deterioro que se acentúa año tras año. El presente trabajo propone la implementación de un conjunto de herramientas que mejoren los incentivos para lograr incrementar la calidad del sistema educativo en los niveles primario y secundario.

EQUIPO DE ASESORÍA PARLAMENTARIA

COORDINADOR

Dr. Diego C. Naveira

EQUIPO INVESTIGADOR

Lic. Pablo Guido

Dr. Carlos Pereira (h)

Lic. Joaquín La Madrid

Lic. Jimena Capece

Dr. Marcos Khedayán

Dra. María Victoria Pernigotti

Dr. Federico Taramelli

Dr. Sebastián Schuff

INTRODUCCIÓN DE LA FUNDACIÓN NUEVAS GENERACIONES

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

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

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

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

En esta sexta publicación correspondiente a los trabajos llevados a cabo entre enero y junio de 2013, nuevamente abordamos temas relacionados a políticas públicas procurando promover el debate de las mismas entre los líderes políticos y de opinión, destacando el

hecho de los consensos ya obtenidos, y de la viabilidad política de su aplicación.

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

Dr. Julián Martín Obiglio

Director Ejecutivo

Fundación Nuevas Generaciones

INTRODUCCIÓN DE LA FUNDACIÓN HANNS SEIDEL

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

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

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

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

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

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

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

Dra. Mariella Franz

Representante de la Fundación

Hanns Seidel en la República Argentina

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

Hacia un régimen jurídico para las cooperativas de trabajo

Resumen ejecutivo

Las cooperativas de trabajo son entidades de la economía social que facilitan el acceso al trabajo y la colocación de los bienes y servicios producidos evitando la intermediación empresarial. La creciente importancia política, económica y social de estos tipos asociativos exigen el dictado de una legislación específica que tipifique el acto cooperativo de trabajo, otorgando seguridad jurídica a las cooperativas, a los asociados y a los terceros que contraten con esas entidades.

1) Introducción

Las cooperativas de trabajo constituyen una particular forma de organización empresarial, que favorece el acceso al trabajo o su colocación en forma de bienes y servicios, evitando la intermediación del empresario a través de la producción directa, por los propios asociados, de los bienes y servicios.

Las cooperativas de trabajo han sido ponderadas como un instrumento asociativo eficaz para combatir el desempleo y promover la producción mediante el esfuerzo colectivo de los asociados, quienes de manera individual no podrían sortear los riesgos de la irregularidad, la discontinuidad y los mayores costos.

Estas organizaciones asociativas han adquirido una importancia política y económica creciente en los últimos años, de allí la necesidad

de contar con un marco normativo específico que regule y otorgue seguridad jurídica a las relaciones que se establecen entre las cooperativas y sus asociados, en la ejecución de los actos de trabajo.

Estas cooperativas, en efecto, carecen en la actualidad de un instrumento individual que las regule, y se rigen en lo pertinente por la Ley 20.337 de Cooperativas; sin embargo, la normativa de esta ley, por sus alcances generales, no incluye específicamente a las cooperativas de trabajo, de allí la necesidad de ordenarlas en un instrumento normativo *ad hoc*.

Por otro lado, la promoción de las entidades de la economía social por parte del Poder Ejecutivo Nacional; la emergencia de estructuras asociativas que producen en red; el fenómeno creciente de la autogestión de empresas recuperadas; etc., constituyen realidades político-sociales que refuerzan la necesidad de que el legislador otorgue un marco jurídico confiable que regule puntualmente estos tipos asociativos.

En el Congreso de la Nación se han presentado diversos proyectos de ley sobre la materia, que en su mayoría han perdido estado parlamentario. Continúa así pendiente el reconocimiento de un marco normativo para el acto cooperativo de trabajo, que otorgue seguridad jurídica a las cooperativas, a sus asociados y a los terceros que contraten con esas entidades¹.

Con estos antecedentes legislativos en consideración, y después de haber relevado las principales observaciones de la doctrina cooperativa especializada, hemos desarrollado un proyecto de ley que recoge las posiciones del sector. Creemos que este proyecto, con más los aportes que podrán resultar de la discusión parlamentaria, constituirá un instrumento moderno de legislación para el movimiento cooperativo.

II) Las cooperativas de trabajo

1. Las cooperativas en general

Sin perjuicio de la enorme dificultad que entraña contener en una sola definición los diferentes tipos o categorías que la entidad coope-

¹Cfr. Aarón Gleizer. Ley de Cooperativas de Trabajo: una asignatura pendiente, disponible en http://www.consejo.org.ar/coltec/gleizer_2907.htm

rativa comprende, podemos decir que *“una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada”*².

Las cooperativas responden, a su vez, a valores propios que califican la finalidad de estas entidades, los cuales son los de *autoayuda; autorresponsabilidad; democracia; igualdad; equidad y solidaridad*. Además de dichas pautas axiológicas que rigen la vida asociativa, desde la doctrina cooperativa se ha señalado que la actividad de las cooperativas responde, también, a principios propios que gobiernan el desarrollo. Tales principios son los de *asociación voluntaria y abierta; control democrático de los asociados; participación económica de los asociados; autonomía e independencia; educación, capacitación e información; cooperación entre cooperativas; y preocupación por la comunidad*.

La *Declaración de Manchester* de 1995, dictada por la Alianza Cooperativa Internacional, y refrendada por la Recomendación 193 de 2002 de la OIT sobre la *Promoción de las Cooperativas*³, se ha ocupado de precisar dichos principios, estableciendo que las entidades cooperativas:

- *“son organizaciones voluntarias, abiertas a todas las personas capaces de utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades de ser socio, sin discriminación social, política, religiosa, racial o de sexo”;*
- *“son organizaciones gestionadas democráticamente por los socios, los cuales participan activamente en la fijación de sus políticas y en la toma de decisiones (...)” en las cuales “los socios tienen iguales derechos de voto (un socio)”;*
- *“los socios contribuyen equitativamente al capital de sus cooperativas y lo gestionan de forma democrática (...); los socios asignan los excedentes para (...) el desarrollo de su cooperativa posiblemente mediante el establecimiento de*

² Cfr. <http://www.aciamericas.coop/Definicion-de-Cooperativa>

³ <http://www.aciamericas.coop/Recomendacion-193-de-la-OIT-sobre>

reservas, de las cuales una parte por lo menos sería irrepartible; beneficiando a los socios en proporción a sus operaciones con la cooperativa; y el apoyo de otras actividades aprobadas por los socios”;

- *“son organizaciones autónomas de autoayuda, gestionadas por sus socios; “si firman acuerdos con otras organizaciones, incluidos los gobiernos, o si consiguen capital de fuentes externas, lo hacen en términos que aseguren el control democrático por parte de sus socios y mantengan su autonomía cooperativa”;*
- *“proporcionan educación y formación a los socios, a los representantes elegidos, a los directivos y a los empleados para que puedan contribuir de forma eficaz al desarrollo de sus cooperativas”;*
- *“sirven a sus socios lo más eficazmente posible y fortalecen el movimiento cooperativo (...)”;*
- *“trabajan para conseguir el desarrollo sostenible de sus comunidades mediante políticas aprobadas por sus socios”.*

En la legislación nacional, el art. 2 de Ley 20.337 de Cooperativas las define como entidades *“fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios”*, y señala que son sujetos de derecho con el alcance que fija ley, con las siguientes características:

1. tienen capital variable y duración ilimitada;
2. no ponen límite estatutario al número de asociados ni al capital;
3. conceden un solo voto a cada asociado, cualquiera sea el número de sus cuotas sociales y no otorgan ventaja ni privilegio alguno a los iniciadores, fundadores y consejeros, ni preferencia a parte alguna del capital;
4. reconocen un interés limitado a las cuotas sociales, si el estatuto autoriza aplicar excedentes a alguna retribución al capital;

5. cuentan con un número mínimo de diez asociados, salvo excepciones legales;
6. distribuyen los excedentes en proporción al uso de los servicios sociales, de conformidad con las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo establecido por la ley para las cooperativas o secciones de crédito;
7. no tienen como fin principal ni accesorio la propaganda de ideas políticas, religiosas, de nacionalidad, región o raza, ni imponen condiciones de admisión vinculadas con ellas;
8. fomentan la educación cooperativa;
9. prevén la integración cooperativa;
10. prestan servicios a sus asociados y a no asociados en las condiciones que para este último caso establezca la autoridad de aplicación;
11. limitan la responsabilidad de los asociados al monto de las cuotas sociales suscriptas;
12. establecen la irrepartibilidad de las reservas sociales y el destino desinteresado del sobrante patrimonial en casos de liquidación.

Estos caracteres consagrados en el derecho interno han sido elaborados históricamente por el movimiento cooperativo y se encuentran reconocidos en diversas declaraciones internacionales, constituyendo éstos los principios que informan con alcance universal el dogma cooperativo, los cuales, a su vez, han inspirado las diversas legislaciones nacionales sobre la materia.

2. Cooperativas de trabajo

Las cooperativas de trabajo constituyen una especie o tipo dentro del género cooperativista ⁴, que se caracteriza por la concurrencia de una *asociación de personas (no jurídicas) que se reúnen para trabajar en común, con el esfuerzo mancomunado de todos, con el fin de mejorar su situación social y económica, dejando de ser asalariados para transformarse en socios de una iniciativa colectiva respecto de la cual concurren con su trabajo, revirtiendo la modalidad de otros tipos de empresas* ⁵.

Las cooperativas de trabajo son modelos de auto gestión ya que ponen en manos de sus asociados-trabajadores el proceso de conducción, gestión y fiscalización de una unidad económica. Los trabajadores que las integran, dirigen las actividades y aportan su fuerza de trabajo con el fin primordial de realizar actividades productivas y de

⁴ Podemos individualizar, además, los siguientes tipos: Cooperativas de Provisión: la integran asociados que pertenecen a una profesión u oficio determinado (médicos, taxistas, comerciantes, transportistas, farmacéuticos, etc.); Cooperativas de Provisión de Servicios Públicos: los asociados son los usuarios de los servicios que prestará la cooperativa. Podrán ser beneficiarios de servicios tales como provisión de energía eléctrica, agua potable, teléfono, gas, etc.; Cooperativas de Vivienda: los asociados serán aquellos que necesitan una vivienda, a la cual pueden acceder en forma asociada, tanto por autoconstrucción, como por administración; Cooperativas de Consumo: son aquellas en las que se asocian los consumidores, para conseguir mejores precios en los bienes y artículos de consumo masivo; Cooperativas de Crédito: otorgan préstamos a sus asociados con capital propio; Cooperativas de Seguros: prestan a sus asociados servicios de seguros de todo tipo; Bancos Cooperativos: operan financieramente con todos los servicios propios de un Banco; cfr. <http://www.inaes.gob.ar/es/articulo.asp?id=39>

⁵ En la doctrina se ha formulado la siguiente definición, la cooperativa de trabajo es una organización de trabajo circunscripta a las pautas del derecho cooperativo mediante la cual sus asociados procuran para sí la oferta de su trabajo, en forma individual o articulada colectivamente con sus pares o con otros individuos o productos, materializando una fuente ocupacional, permanente o eventual, y obteniendo como beneficio patrimonial un retorno arreglado a la deducción del precio de su servicios o bien colocado en el mercado, teniendo en cuenta los costos y reservas signadas por la ley o el estatuto y, proporcionalmente a la cantidad y condición en que se haya ocupado su tarea laboral con la entidad o a través de ella, cfr. Farrés Pabo M.D., Cooperativas de trabajo, Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza, 2000, p.34. 6.

servicios, recibiendo en proporción a su aporte de trabajo, una serie de beneficios económicos y sociales.

Las cooperativas de trabajo son propiedad exclusiva de sus asociados, por ende, se trata de una empresa autogestionada de *economía social*, donde las cualidades de asociado y trabajador son inescindibles⁶. En su práctica, el trabajo desplaza a la propiedad del capital como elemento determinante y decisor de las relaciones productivas y de trabajo, lo que implica una conducción y un control democratizado.

Los asociados de una cooperativa de trabajo se reúnen con el objeto de producir bienes y servicios mediante el trabajo personal, asumiendo el llamado riesgo empresario. El objeto de estas cooperativas es el de brindar trabajo e ingresos a quienes las conforman. En este sentido, se ha señalado que la cooperativa de trabajo no es más ni menos que la reunión de un grupo de trabajadores de cualquier profesión o especialidad, con el fin de producir determinado bien o servicio, mediante su trabajo organizado en común.

Las cooperativas de trabajo pueden agrupar tanto a trabajadores manuales como intelectuales para el ejercicio común de sus tareas productivas, oficios y profesiones, con el objeto de proporcionar empleo en forma estable y conveniente. Lo que califica su objeto es la función económica que prestan, la cual es la de *eliminar la ganancia de la intermediación, personificada generalmente por el empresario empleador*.

El miembro de la cooperativa de trabajo, que desde ciertos ángulos puede ser considerada como una empresa, sociedad, asociación sin fines de lucro, comunidad, etc., tiene una relación con aquella de socio-integrante y los actos de éste son actos de naturaleza cooperativa. Esto quiere decir que la cooperativa de trabajo no es una “cooperativa de mano de obra”, cuya función se podría traducir en “la prestación servicios a unidades productivas o establecimientos de los que no se es socio, o a terceros ajenos a la cooperativa en los que la persona realiza tareas con elementos de otro insertándose en sus estructuras”.

En efecto, en el contrato cooperativo existente entre el socio y la sociedad, aquel asume como obligación esencial, además de la de

⁶ Cfr. Fontenla, Eduardo, Cooperativas que recuperan empresas y Fábricas en crisis, Universidad Nacional de Lanus, p. 7.

integrar el capital societario con un aporte dinerario, el deber de prestar su trabajo personal e infungible para el logro del objeto societario. Por su parte, la cooperativa asume a su cargo como prestación básica la aportación de una estructura organizativa-empresaria en la cual el asociado pueda cumplir sus labores.

3. Prestación a terceros. Fraude laboral

Cuando la actividad de una cooperativa de trabajo se limita a colocar la mano de obra de sus socios en otras estructuras empresariales, el deber ocupacional de la entidad se diluye y se convierte en una mera actividad de intermediación que desvirtúa la esencia de ese tipo empresario. El principal fin del cooperativismo es la eliminación de la intermediación para que el “producido” de la actividad llegue al asociado sin el aumento de costos impuesto por la estructura del medio comercial, el cual incorpora al precio de costo (en el que se incluye la mano de obra) el margen de ganancia, marcando así la cooperativa de trabajo una diferencia sustancial con las sociedades comerciales.

En los casos de cooperativas que prestan servicios para terceros, esta finalidad trascendente del funcionamiento cooperativo (la eliminación de la intermediación y la apropiación de la totalidad de la riqueza generada con el trabajo sin compartirla con un empleador) no sólo desaparece sino que se articula del modo contrario. Pues en lugar de proporcionar la cooperativa la estructura empresarial adecuada para que sus socios trabajen y produzcan un producto final, permitiendo al trabajador apropiarse de todo el fruto de su labor, este debe resignar parte del valor en aras de la ganancia de la empresa no cooperativa para la cual dio su efectiva prestación.

Frente a la posibilidad de que se pudiese falsear su objeto, es que el Poder Ejecutivo mediante el Decreto PEN 2015/94, puso énfasis en la necesidad de evitar que las cooperativas de trabajo prestasen servicios a terceros, desnaturalizando su figura jurídica con la finalidad de sustraerse a las cargas y obligaciones propia de la legislación específica que rige las relaciones laborales. El decreto 2015/94 no importó la introducción de una nueva causal de fraude a la ley laboral, sino que intentó impedir que ésta se consumase, pues la posibilidad de utilización fraudulenta de otras figuras contractuales y/o asociativas para eludir la legislación en materia de trabajo subordinado, trátese de cooperativas o de cualquier otra forma jurídica, se encontraba contemplada por la propia Ley de Contrato de Trabajo (LCT).

En esta misma dirección, la resolución del INAC 1510/94 (actual INAES) frente a ciertas experiencias asociativas fraudulentas que se observaban en la práctica, prohibió la constitución de cooperativas de trabajo que tuviesen por objeto la prestación de los servicios de limpieza, de seguridad, distribución de correspondencia, servicios eventuales y agencias de colocación, lo que, oportunamente, concitó la reprobación del movimiento cooperativo en la inteligencia de que dicha norma constituía una ordenación inconstitucional y discriminatoria de la actividad⁷.

Con posterioridad, la Ley 25.250 de Reforma Laboral⁸ se encargó de prohibir a través de su art. 4º la constitución de cooperativas que tuviesen por objeto la prestación de servicios eventuales, de temporada y de agencias de colocación, con lo cual la prohibición adquirió estado de ley. Esta ley luego fue derogada por el art. 1º de la Ley 25.877; sin embargo, el art. 40 de esta última norma ratificó la vigente con algunas modificaciones: *“Los servicios de inspección del trabajo están habilitados para ejercer el contralor de las cooperativas de trabajo a los efectos de verificar el cumplimiento de las normas laborales y de la seguridad social en relación con los trabajadores dependientes a su servicio así como a los socios de ella que se desempeñaren en fraude a la ley laboral.*

“Estos últimos serán considerados trabajadores dependientes de la empresa usuaria para la cual presten servicios, a los efectos de la aplicación de la legislación laboral y de la seguridad social.

“Si durante esas inspecciones se comprobare que se ha incurrido en una desnaturalización de la figura cooperativa con el propósito de sustraerse, total o parcialmente, a la aplicación de la legislación del trabajo denunciarán, sin perjuicio del ejercicio de su facultad de constatar las infracciones a las normas laborales y proceder a su juzgamiento y sanción, esa circunstancia a la autoridad específica de fiscalización pública a los efectos del artículo 101 y concordantes de la Ley Nº 20.337.

⁷ Véase, Cracogna, Dante, Desocupación y regulación. El caso de las cooperativas de trabajo, DT 1996-A, 681

⁸ Boletín Oficial del 02-jun-2000.

"Las cooperativas de trabajo no podrán actuar como empresas de provisión de servicios eventuales, ni de temporada, ni de cualquier otro modo brindar servicios propios de las agencias de colocación".

La cuestión de las cooperativas *in fraudem legis* constituye un tema delicado y complejo que debe ser abordado reparando en la naturaleza del giro empresario de aquellas para evitar caer en políticas persecutorias o estigmatizantes del sector. En el proyecto de ley que proponemos, hemos procurado compatibilizar la dinámica institucional de estas entidades, que constituyen agentes promotores del empleo y la producción en nuestro país, con las normas del orden público laboral. Buscamos evitar la *laboralización* de la figura, pero establecemos normas específicas cuya observación desalienta las posibilidades del fraude laboral.

En este sentido, hemos recogido las inquietudes del sector, manteniendo la prohibición de que las cooperativas de trabajo puedan actuar como empresas de provisión de servicios eventuales, de temporada o de cualquier otro modo brindar servicios propios de las agencias de colocación laboral. Entendemos que esta prohibición es razonable y evita la confusión de la dinámica cooperativa con la de otros institutos.

En el proyecto también se prohíbe la venta de fuerza de trabajo o mano de obra a terceros para dedicarla a las tareas propias de estos últimos, así como el desarrollo de toda política pública que viole los valores, principios, usos y costumbres de la cooperación o que conculque la autonomía de las cooperativas frente al Estado y el trabajo autogestionario, dirigido y gerenciado democráticamente por los asociados. Con ello estamos protegiendo el instituto frente al fraude legal como de las iniciativas estatales que desnaturalizan a través de subsidios a la figura de las cooperativas de trabajo.

No queremos dejar de cerrar este acápite con un esclarecedor fallo de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza que bien puede operar como fundamento de las prohibiciones citadas: *"las Cooperativas no están autorizadas a funcionar como colocadoras de asociados en terceras personas, conforme lo dispuesto por el art. 1° del Dec. 2015/94 y la Res. 1510/94 del INAC. ¿Por qué no pueden hacerlo? porque es una forma sencilla de alterar toda la estructura de la ley laboral y privar de la respectiva tutela al personal, so pretexto de la existencia de actos cooperativos entre el trabajador y la empresa, en la que efectivamente se prestan las tareas"*.

“(…) Vale decir que cuando una cooperativa de trabajo presta servicios en terceras empresas y no en sus propias estructuras, se comporta como una empresa más que brinda trabajadores a terceros integrando el ritmo de producción ajeno. De ahí que, objetivamente se manifiesta una situación de fraude, ocultando la relación laboral a través del disfraz cooperativo o, en términos normativos, aparentando normas contractuales no laborales (art. 14 LCT)”.

III) El acto cooperativo

La doctrina cooperativa ha destacado la necesidad de determinar y especificar la naturaleza del acto cooperativo de trabajo. En efecto, para evitar la laboralización del instituto se ha señalado que deben distinguirse el trabajo dependiente y la figura del socio-empleado del art. 27 LCT, del trabajo asociado que se desarrolla en una cooperativa de trabajo dentro de la cual la noción de trabajo subordinado es reemplazada por la autogestión de los asociados.

La correcta conceptualización del *acto cooperativo*, entre otras disposiciones, constituye un reaseguro del sector contra los embates que las entidades han enfrentado en diversos momentos de su evolución histórico-social en Argentina. La doctrina del acto cooperativo contribuye a la afirmación del instituto frente el orden público laboral con el cual debe convivir dentro de nuestro sistema jurídico.

La Ley 20.337 concebida para la generalidad de las relaciones cooperativas define al acto cooperativo en el art. 4 cuando dice: *“Son actos cooperativos los realizados entre las cooperativas y sus asociados y por aquéllas entre sí en el cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales. También lo son, respecto de las cooperativas, los actos jurídicos que con idéntica finalidad realicen con otras personas”.*

Sin perjuicio del significado de esta definición, que ha dado un sustento de fundamental importancia al reconocimiento de la inexistencia de relación laboral dependiente en la tarea del trabajador asociado, el sector cooperativo ha promovido la adopción de una definición específica del acto cooperativo en el contexto de las cooperativas de trabajo. Dicha inclinación se ha visto manifestada en los diversos anteproyectos y proyecto de ley sobre la materia; así, en el relevamiento realizado hemos encontramos las siguientes propuestas –de

lege ferenda- de acto cooperativo en el contexto de las cooperativas de trabajo:

“La relación jurídica existente entre la cooperativa de trabajo y sus asociados es de naturaleza asociativa-cooperativa, autónoma e incompatible con las contrataciones de carácter laboral, civil o comercial, siendo actos cooperativos los realizados entre sí, en el cumplimiento del objetivo asociativo-cooperativo y la consecución de los fines institucionales”.

“La relación jurídica entre la cooperativa de trabajo y sus asociados es de naturaleza asociativa, autónoma e incompatible con las contrataciones de carácter laboral, civil o comercial, siendo actos cooperativos los realizados entre la cooperativa de trabajo y los asociados en el cumplimiento del objetivo social y la consecución de los fines institucionales. No son de aplicación a los asociados de las cooperativas de trabajo las normas relativas a la figura del socio-empleado o cualquier otra que contradiga los principios de esta ley”.

“La relación jurídica entre la cooperativa y sus miembros es de naturaleza asociativa, siendo actos cooperativos los realizados entre sí. Es condición esencial del vínculo asociativo la obligación de trabajar personalmente en la cooperativa por parte del asociado (...). En cualquier caso la aplicación de las normas atinentes a la legislación del trabajo y de la seguridad social no implicará la existencia de relación de trabajo entre el asociado y la cooperativa”.

En el art. 4 del proyecto de ley que proponemos establecemos que *“La relación jurídica entre la cooperativa de trabajo y sus asociados es de naturaleza asociativa, autónoma, e incompatible con las relaciones jurídicas de derecho civil, comercial o laboral, siendo actos cooperativos los celebrados entre los mismos en cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales. No rige respecto de las cooperativas la figura del socio-empleado prevista en el art. 27 de la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo ni cualquier otra que se oponga a los principios de esta ley.*

“La aplicación de las normas del derecho laboral y de la seguridad social estatuidas en esta ley, no importa relación de dependencia ni la aplicación extensiva o analógica de otras normas que resulten incompatibles con la naturaleza asociativa del vínculo ni podrán ser indicativas de fraude laboral”.

La madurez de la noción de acto-cooperativo, que es de toda importancia en orden a encuadrar el problema del fraude laboral, ha ocupado una larga discusión de la doctrina y la jurisprudencia, debatiéndose si el asociado a la cooperativa era un trabajador dependiente⁹, o si mediaba una dualidad de relaciones en la que conviven la relación asociativa y la relación laboral¹⁰, o si finalmente, se trataba de un trabajador autónomo vinculado por una relación asociativa con la cooperativa.

En la actualidad esta discusión se encuentra casi zanjada, pues los autores y los tribunales concuerdan, salvo contadas excepciones, en que la relación que se establece entre el socio y la cooperativa es asociativa y ajena al derecho del trabajo, como sucede con otras formas de trabajo autónomo¹¹. Señala Farrés que “la concepción *cooperativista* (...) ha mostrado desde hace ya varios años un progreso constante, siendo ya muy escaso el número de tribunales y provincias que no lo aceptan, adhiriendo a la tesis del “socio empleado” también denominada *intermedia*, o del empleado dependiente *laboralista*”¹².

La disposición que prevé el art. 4 de nuestro proyecto pretende despejar todo tipo de dudas; de allí la importancia de establecer una definición legal de *acto cooperativo*, cuya adecuada documentación y prueba en los eventuales procesos judiciales, restará virtualidad a la posibilidad de que se aplique la normativa del derecho laboral.

⁹ Cfr. Guinle José R. Las Cooperativas de Trabajo y el contrato de trabajo, DT. XXIX-721.

¹⁰ Cfr. Depetris Eduardo Alfonso, Cooperativas de Trabajo y Fraude Laboral en Cooperativas de Trabajo, Ed. Platense.

¹¹ Conf. Ramirez Gronda, El derecho del trabajo y las cooperativas de producción, D.T. 1957.30, Cfr. Vazquez Vialard Antonio, La relación socio – Cooperativa en la tendencia mayoritaria de la doctrina judicial. Importancia de esa figura jurídica como criterio para facilitar el fomento de puestos de trabajo, TSS 1992.328, Cfr. Cracogna Dante, El vínculo jurídico de la cooperativa de trabajo con sus asociados, E.D. nro. 10.065. 10.8.00.

¹² Cooperativas de trabajo...; op. cit., p. 114.

IV) Texto normativo

CAPITULO I.- NORMAS GENERALES

Régimen

Art. 1.- Las cooperativas de trabajo se rigen por las disposiciones de la presente ley, la ley 20.337 y sus modificatorias, las normas estatutarias y reglamentarias, las resoluciones de los órganos sociales y por los valores, principios, usos y costumbres de la cooperación.

Objeto

Art. 2.- La cooperativa de trabajo tiene como objeto social brindar trabajo a sus asociados, para ello podrá producir bienes o servicios, o ambos, mediante el trabajo personal de sus asociados, quienes conjuntamente asumen el riesgo empresario.

Pueden crear departamentos de crédito, consumo u otros servicios para prestarlos a sus asociados.

Servicios a terceros. Prohibición

Art. 3.- La prestación de servicios a terceros debe estar organizada y dirigida por la propia cooperativa de conformidad con su objeto social, bajo su propio riesgo empresario. Las cooperativas de trabajo no podrán en ningún caso actuar como empresas de provisión de servicios eventuales, ni de temporada, ni de cualquier otro modo brindar servicios propios de las agencias de colocación.

Se prohíbe la venta de fuerza de trabajo o mano de obra a terceros para dedicarlas a las tareas propias o específicas del objeto social de los establecimientos de estos últimos. Se prohíbe toda política pública que viole los valores, principios, usos y costumbres de la cooperación, y que conculque la autonomía de las cooperativas frente al Estado y el trabajo autogestionario, dirigido y gerenciado democráticamente por los asociados.

Acto cooperativo. Naturaleza del vínculo

Art. 4.- La relación jurídica entre la cooperativa de trabajo y sus asociados es de naturaleza asociativa, autónoma e incompatible con las relaciones jurídicas de derecho civil, comercial o laboral, siendo actos cooperativos los celebrados entre los mismos en cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales. No rige respecto de las cooperativas la figura del socio-empleado prevista en el art. 27 de la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo ni cualquier otra que se oponga a los principios de esta ley.

La aplicación de las normas del derecho laboral y de la seguridad social estatuidas en esta ley, no importa relación de dependencia ni la aplicación extensiva o analógica de otras normas que resulten incompatibles con la naturaleza asociativa del vínculo ni podrán ser indicativas de fraude laboral.

Sociedad de hecho

Art. 5.- Las asociaciones o sociedades de hecho que se identificaren como cooperativas de trabajo o las que distribuyeren sus resultados operativos en proporción al trabajo aportado por cada uno, se regirán por las normas de la presente ley y, supletoriamente, por la ley de cooperativas 20.337.

Fiscalización

Art. 6.- El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social ejercerá la fiscalización pública de las cooperativas de trabajo con las facultades previstas en la ley 20.337, sin perjuicio de las facultades propias en la materia que correspondan a la Administración Federal de Ingresos Públicos, al Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social o a cualquier otro organismo que actúe en cumplimiento de facultades propias o delegadas. Si alguno de estos organismos verificase la existencia de fraude laboral y/o evasión de los recursos de la seguridad social, deberán denunciarlo al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, a fin de que inicie sumario administrativo a la entidad.

Domicilio legal

Art. 7.- El domicilio legal de las cooperativas de trabajo debe constituirse en el lugar principal de desarrollo del objeto social. En el domicilio legal deberán desarrollarse las asambleas, salvo autorización en contrario otorgada por la autoridad de aplicación.

Sucursales

Artículo 8º.- Para el desarrollo de actividades económicas en una jurisdicción distinta a la correspondiente al domicilio legal, las cooperativas de trabajo deberán solicitar autorización al órgano local competente, acreditando la constitución regular de la cooperativa, y presentación de la documentación que determine la reglamentación.

Prescripción

Artículo 9º.- Prescriben a los tres años las acciones derivadas de las relaciones asociativas de las cooperativas de trabajo.

Justicia competente

Art. 10º.- Las acciones emergentes de la presente ley tramitarán por el procedimiento sumario ante la justicia civil y comercial competente de cada jurisdicción.

Intervención

Art. 11º: Sin perjuicio de lo dispuesto en el Capítulo XI de la Ley Nº 20.337, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social podrá solicitar ante el juez competente, dentro de un plazo de 30 (treinta) días contados desde la fecha en que hubiese determinado la existencia de actos de manifiesta o grave violación a la ley o al estatuto, la intervención de las cooperativas de trabajo en resguardo del interés público, con el objeto de hacer cesar las causas que los motivaron. El plazo de la intervención podrá ser de 90 (noventa) días prorrogables por hasta 90 (noventa) días mediante acto fundado del juez interviniente.

Reglamento

Artículo 12°.- Las cooperativas de trabajo deberán inscribir ante la autoridad de aplicación un reglamento interno de trabajo que deberá regular como mínimo los siguientes aspectos:

- a) pautas para determinar la distribución de excedentes y anticipos;
- b) normativa relacionada con el desarrollo y ejecución el trabajo;
- c) jornada de trabajo, licencias, trabajo nocturno e insalubre, reserva de puesto;
- d) régimen disciplinario.

El reglamento, deberá ser presentado dentro de los 6 (seis) meses desde que hubiese solicitado la inscripción de la cooperativa de trabajo y su autorización para funcionar. Las cooperativas de trabajo que contasen con autorización para funcionar al momento de la sanción de la presente ley, deberán presentar el reglamento interno para su aprobación e inscripción dentro de los 3 (tres) meses de promulgada la misma. En caso de incumplimiento, se regirán por el reglamento interno tipo, con más las previsiones pertinentes establecidas en la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo y sus modificaciones, y en su caso por la Ley de Trabajo Agrario o por cualquier otra ley que regule las relaciones de trabajo.

CAPITULO II.- ASOCIADOS

Asociados

Art. 13.- Las cooperativas contarán con un número mínimo de 6 (seis) asociados. Podrán ser asociados las personas físicas que reúnan los requisitos que exijan las disposiciones estatutarias. Podrán asociarse los menores de edad a partir de los 16 (dieciséis) años de edad con autorización de sus padres o tutores, conforme las disposiciones de la Ley 26.390.

Período de prueba

Art. 14.- Las cooperativas podrán disponer que los nuevos trabajadores se desempeñen durante un período de prueba. Durante dicho período, que no podrá exceder los 6 (seis) meses, el asociado carecerá de los derechos de participación interna, y no deberá integrar las cuotas sociales. Cumplido el plazo, el consejo de administración decidirá sobre la incorporación del asociado en carácter permanente y en caso de rechazar su ingreso deberá hacerlo mediante resolución fundada, la cual deberá ser notificada con al menos 30 (treinta) días de preaviso. La omisión del preaviso dará derecho al aspirante a percibir una indemnización equivalente a lo que hubiese percibido por su trabajo durante tiempo de preaviso omitido.

Obligación de trabajar

Art. 15.- Los asociados tienen la obligación de trabajar personalmente en la cooperativa como condición de subsistencia del vínculo asociativo. No obstante, el reglamento y a falta de éste la asamblea, podrá contemplar la subsistencia del vínculo por licencias justificadas o en situaciones de inactividad por fuerza mayor o por falta o disminución de trabajo. En estos dos últimos supuestos la cooperativa podrá suspender total o parcialmente a los asociados de acuerdo al reglamento interno, o, en ausencia de este, de acuerdo a lo que disponga la asamblea con aplicación del art. 221 LCT.

Capacitación

Artículo 16.- Los asociados fundadores tienen la obligación de asistir, previo a la constitución de la cooperativa, a un curso de información y capacitación sobre cooperativismo de trabajo. Dicho curso deberá ser homologado y autorizado por la autoridad local en materia de cooperativas. El aspirante que solicite ingresar a la entidad, deberá solicitarlo por escrito al consejo de administración, el cual deberá organizar la capacitación del aspirante por medio de los cursos autorizados y homologados por la autoridad local competente en materia de cooperativas.

Obligaciones

Artículo 17º.- Son obligaciones de los asociados:

- a)** prestar su trabajo personal en la tarea o especialidad asignada, conforme a su capacitación profesional y condiciones de ingreso, con arreglo a las directivas e instrucciones que le fueren impartidas;
- b)** cumplir el reglamento de trabajo de la cooperativa;
- c)** prestar su colaboración fuera de los horarios de trabajo asignado cuando razones de urgencia o necesidad lo justifiquen, de acuerdo al reglamento;
- d)** observar los deberes de fidelidad que se deriven de la índole de tareas que desempeñe y de su condición de asociado, guardando reserva y confidencialidad de la información cuya difusión pudiera perjudicar a la cooperativa;
- e)** colaborar con los órganos de administración y control y participar en los mismos cuando fuere imprescindible para mejorar la gestión social;
- f)** asistir a las asambleas;
- g)** acatar las resoluciones de los órganos sociales, sin perjuicio del derecho de recurrir contra ellas en la forma prevista por el estatuto y reglamento;
- h)** integrar las cuotas sociales suscriptas;
- i)** mantener actualizado su legajo, notificando fehacientemente a la cooperativa cualquier cambio en sus datos personales.

Derechos

Artículo 18º.- Son derechos de los asociados:

1.- Económicos:

- a)** percibir el anticipo periódico por aporte de trabajo, conforme el reglamento de la entidad;
- b)** percibir la participación que les corresponda sobre el excedente anual;
- c)** percibir el reembolso de las cuotas sociales integradas en caso de renuncia, exclusión o reducción del capital, sujeto a lo que establece la ley 20.337 respecto de los reembolsos.

2.- Sociales:

- a)** desarrollar su trabajo de conformidad a las condiciones establecidas en el reglamento interno;
- b)** recibir los beneficios de la seguridad social;

3.- De participación interna:

- a)** participar en las asambleas con voz y voto;
- b)** aspirar al desempeño de los cargos de administración y fiscalización previstos en el estatuto;
- c)** proponer al consejo de administración y a la asamblea las iniciativas que crean convenientes al interés social;
- d)** solicitar la convocatoria de asamblea extraordinaria de conformidad con las normas estatutarias; e) tener libre acceso a las constancias del registro de asociados, actas de asamblea y consejo de administración e informes de auditoría, pudiendo exigir copia de los mismos, a su costa;
- e)** solicitar al síndico información sobre las constancias de los demás libros.

Seguridad social

Artículo 19º.- La cooperativa de trabajo prestará a sus asociados los beneficios de la seguridad social, a cuyo efecto deberá:

- a)** Cumplir con los aportes y contribuciones previsionales conforme el régimen específico que establezca la autoridad de aplicación;
- b)** Cubrir económicamente los costos por las enfermedades y accidentes profesionales de conformidad con la Ley de Riesgos de Trabajo 24.557, a cuyos efectos la cooperativa actuará como empleadora;
- c)** Proveer al asociado y a su grupo familiar primario de un sistema de prestaciones de salud, a través de la obra social que elijan dentro del Régimen Nacional de Obras Sociales, de entidades habilitadas de medicina privada o de la obra social que en el futuro constituyan las organizaciones cooperativas de grado superior;

- d) Protección contra el desempleo conforme al Título IV° de la Ley 24.013, que alcanzará a los asociados que hubiesen cesado en su desempeño por causas que no les sean imputables.

Personal en relación de dependencia

Artículo 20°.- Las cooperativas de trabajo no podrán utilizar los servicios de personal en relación de dependencia, excepto en los casos siguientes:

- a) designación de gerentes;
- b) sobrecarga circunstancial de trabajos que obligue a la cooperativa a recurrir a los servicios de no asociados, por un lapso no superior a seis meses;
- c) necesidad de los servicios de técnicos o especialistas para una tarea determinada, no pudiendo exceder la duración de ésta los 6 (seis) meses;
- d) trabajos estacionales, transitorios o eventuales, por un lapso no mayor a los 6 (seis) meses;

En todos los casos, las cooperativas deberán comunicar dentro de los 15 (quince) días de ocurrida la contratación de personal en relación de dependencia a la autoridad de aplicación o al órgano local competente, según corresponda, con la debida fundamentación, manteniendo actualizado el listado del personal en relación de dependencia y las fechas de altas y bajas. Los excedentes generados por el trabajo de los no asociados se destinarán a una cuenta especial de reserva, conforme el artículo 42°, último párrafo, de la Ley 20.337

Régimen disciplinario

Art. 21.- Los asociados serán pasibles de las sanciones disciplinarias previstas en el estatuto o reglamento en proporción a la gravedad de la falta cometida. La sanción de suspensión en ningún caso podrá exceder los 30 (treinta) días corridos. Las sanciones serán notificadas por medio de resolución fundada con expresión de las causas de la sanción. Los asociados tendrán el derecho a ser oídos y a ejercer su propia defensa. La sanción de suspensión superior a 10 (diez) días o

expulsión es apelable ante la asamblea dentro de los 5 (cinco) días de notificada, la que deberá celebrarse de acuerdo a lo establecido en el artículo X. El recurso no tendrá efecto suspensivo.

Abandono de trabajo

Art. 22º.- El abandono de trabajo como causal de exclusión sólo se configurará previa intimación fehaciente a reintegrarse al mismo en el término de veinticuatro (24) horas.

CAPITULO III.- GOBIERNO DE LA COOPERATIVA

Asambleas

Art. 23.- Las asambleas se reunirán:

- 1.- por decisión del consejo de administración;
- 2.- pedido del síndico;
- 3.- a pedido de un número de asociados que representen:
 - a) el 30 % del padrón en las cooperativas de hasta 50 asociados;
 - b) el 20 % del padrón en las cooperativas que cuenten entre 50 a 150 asociados;
 - c) el 10 % del padrón de asociados en las cooperativas de más de 150 asociados.
- 4.- a pedido del asociado afectado en los supuestos de apelación contra la suspensión o exclusión.

La convocatoria a asamblea deberá ser realizada dentro del plazo de treinta días de recibida la solicitud y celebrarse dentro de los treinta siguientes. El consejo de administración podrá denegar el pedido e incorporar los asuntos que la motivan al orden del día de la asamblea ordinaria cuando ésta se realizare dentro de los noventa días de recibido el pedido, salvo en el supuesto del inciso 4.

La convocatoria la efectuará el consejo de administración, salvo que éste omitiera hacerlo en cuyo caso deberá hacerlo el síndico, y en defecto de éste la autoridad de aplicación.

Notificación. Padrón

Art. 24.- Las asambleas serán notificadas mediante avisos murales en lugares públicos que aseguren la adecuada visibilidad en la sede social y en cada uno de los lugares de trabajo.

Los asociados que desarrollaren sus tareas fuera de la sede o establecimiento social sin obligación de concurrir al mismo, serán notificados por escrito en forma personal o mediante envío postal fehaciente. El estatuto podrá prever otras formas de notificación complementaria.

El padrón de asociados en condiciones de participar en la asamblea deberá ser puesto a disposición de los mismos, en la sede social y en cada uno de los establecimientos o lugares de trabajo, desde el momento de la comunicación de la convocatoria.

Voto

Art. 25.- El voto será secreto. Podrá ser nominativo cuando así lo exigiera el 30 % de los asociados presentes en la asamblea.

Consejeros. Prohibiciones e incompatibilidades

Art. 26.- No podrán ser consejeros ni síndicos:

- a)** quienes no tengan la libre administración de sus bienes;
- b)** los inhabilitados por quiebra de conformidad al Título III, Capítulo IX de la ley 24.522, mientras dure la inhabilitación;
- c)** los condenados con pena accesoria de inhabilitación para ejercer cargos públicos mientras dure la misma;
- d)** los condenados por delitos dolosos mientras dure la condena;
- e)** los condenados por delitos contra la propiedad, la seguridad, la salud pública, el orden público, la seguridad de la Nación, los

poderes públicos y el orden constitucional, la administración pública y/o la fe pública. En todos los casos hasta 10 (diez) años después de cumplida la condena;

- f) los inhabilitados por la autoridad de aplicación de esta ley, la Superintendencia de Seguros de la Nación y el Banco Central de República Argentina, mientras dure ésta;
- g) las personas que perciban sueldo, honorarios o comisiones por parte de la cooperativa;
- h) los cónyuges y los parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado inclusive, del síndico si se tratare de consejeros, o de cualquiera de los consejeros si se tratare del síndico.

Artículo 27º.- El Consejo de Administración deberá reunirse por lo menos una vez al mes, y en forma bimensual deberá sesionar en forma ampliada invitando a todos los asociados a efectos de informar la marcha de la empresa.

Administración simplificada

Art. 28.- Las cooperativas con menos de 15 (quince) asociados podrán contar con una administración conformada por 1 (uno) o 2 (dos) asociados que ejerzan la representación legal en la forma que determine el estatuto, los que actuarán con el título de administrador/es.

En estos supuestos cualquier asociado tendrá derecho de acceso a todos los libros sociales y contables.

Auditoría

Art. 29.- Las cooperativas de trabajo podrán solicitar a la autoridad de aplicación que sean dispensadas de la obligación de contar con el servicio de auditoría externa establecido en el art. 81 de la ley 20.337 de acuerdo a su facturación.

CAPITULO IV.- RETRIBUCION DE LOS ASOCIADOS

Destino

Art. 30°.- Los excedentes de lo producido por la cooperativa de trabajo, previa deducción de los anticipos periódicos percibidos por los asociados durante el ejercicio, se destinarán:

- a) un 5 % a reserva legal;
- b) un 5 % al fondo de educación, capacitación e información cooperativas;
- c) una suma indeterminada para pagar un interés a las cuotas sociales si lo autoriza el estatuto, el cual no podrá exceder en más de 1 (un) punto al que cobra el Banco de la Nación Argentina en sus operaciones de descuento;
- d) el resto, para su distribución entre los asociados en proporción al trabajo aportado por cada uno.

La asamblea puede resolver que los excedentes repartibles y los intereses, en su caso, se distribuyan total o parcialmente en cuotas sociales, como así también fijar la tasa de interés aplicable. El reglamento, o su defecto, la asamblea, deberá establecer las pautas para determinar los anticipos periódicos a cuenta de excedentes.

Mínimo legal

Art. 31.- Los excedentes a distribuir entre los asociados en concepto de anticipos periódicos no podrán ser inferiores al salario básico por igual período de la convención colectiva de trabajo aplicable a la actividad que realice la cooperativa, salvo en el supuesto de fuerza mayor, falta o disminución de trabajo en cuyo caso el consejo de administración deberá convocar a asamblea a fin de que establezcan las pautas para la fijación de los anticipos o ratifique, modifique o rechace las establecidas provisoriamente por el consejo.

Recibo

Artículo 32º.- El recibo de retribución al trabajo será confeccionado por la cooperativa de trabajo en doble ejemplar del que se entregará copia al asociado firmada por persona autorizada.

Dicho recibo contendrá necesariamente:

- 1.** nombre, domicilio, matrícula de inscripción y clave única de identificación tributaria de la cooperativa;
- 2.** nombre y apellido del asociado, fecha de ingreso como asociado, calificación profesional y código único de identificación tributaria;
- 3.** monto de lo percibido en concepto de retribución al trabajo, asignaciones familiares y cualquier otro pago percibido;
- 4.** importe neto de las retenciones en concepto de aportes a la seguridad social, y demás descuentos que legalmente correspondan;
- 5.** capital suscrito e integrado, con detalle de las cuotas sociales cuyo pago se retuviera del anticipo a percibir;
- 6.** los demás datos e información que indique la autoridad de aplicación.

Libreta de aportes

Art. 33.- Cuando el capital social superase el valor que determine la autoridad de aplicación, será obligatoria la emisión de las acciones conforme lo establece el artículo 26º de la ley 20.337.

Las mismas podrán ser reemplazadas por una libreta de capital social en la que se consignarán las cuotas sociales suscriptas e integradas por los asociados, comprendiendo las previstas en el estatuto

como condición de ingreso y las que les corresponderían por capitalización de excedentes o por cualquier otro título que deberán estar inscritas en el libro de registro de asociados.

Reserva especial

Art. 34.- La reserva especial se constituirá con:

1. los excedentes generados por el trabajo de no asociados;
2. los ingresos provenientes de donaciones o subsidios;
3. los ingresos no operativos que determine la autoridad de aplicación;
4. hasta un 30 % del saldo de actualización del patrimonio cooperativo neto, según resuelva la asamblea, debiendo distribuirse el resto entre los asociados en cuotas sociales.

Capitalización

Art. 35.- El estatuto, y en su defecto la asamblea, podrá estimular la formación e incremento de capital mediante cualquiera de los siguientes procedimientos, de conformidad a las normas reglamentarias que establezca la autoridad de aplicación:

1. suscripción obligatoria de cuotas sociales de capital rotativo;
2. suscripción voluntaria de cuotas sociales de capital con un interés adicional;
3. emisión de obligaciones con tasa de interés fija o variable.

La emisión de obligaciones podrá hacerse a favor de no asociados, quienes en ningún caso adquieren derechos de participación interna.

Reembolso

Art. 36.- El reembolso de cuotas sociales se hará a prorrata entre los asociados salientes en el ejercicio. Las cuotas sociales pendientes de reembolso devengarán el interés previsto en el estatuto o por la asamblea en la oportunidad del artículo 38º de esta ley.

La cooperativa podrá acordar con los asociados salientes o con sus herederos, la conversión de las cuotas sociales a reembolsar, en cuotas de capital voluntario en los términos del artículo anterior.

Pérdidas

Art. 37.- Las pérdidas se imputarán:

1. hasta un 50 % a las reservas no distribuibles, comenzando por la especial y siguiendo por la legal;
2. el otro 50 % a las cuotas sociales de cada asociado en proporción a los anticipos percibidos durante el ejercicio.

La porción de las pérdidas que no absorbieren las reservas será absorbida por las cuotas sociales y viceversa.

Acciones. Libreta de aportes

Art. 38.- Cuando el capital social superare el valor que determine la autoridad de aplicación, será obligatoria la emisión de las acciones previstas en el artículo 26º de la ley 20.337.

Las mismas podrán ser reemplazadas por una libreta de capital social en la que se consignarán las cuotas sociales suscriptas e integradas por el asociado, comprendiendo las previstas en el estatuto como condición de ingreso y las que le corresponderían por capitalización de excedentes o por cualquier otro título.

CAPITULO VI. DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Vigencia

Art. 39.- Esta ley entrará en vigencia a los 60 (sesenta) días corridos desde su publicación, otorgándose a las cooperativas de trabajo inscriptas con anterioridad a su sanción un plazo de 180 (ciento ochenta) días desde la entrada en vigencia para que adecuen sus estatutos y reglamentos a la presente.

Dentro de los 60 (sesenta) días de publicada, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social dictará una resolución aprobando uno o más modelos orientativos de estatuto y reglamento interno de trabajo de conformidad a lo dispuesto en esta ley.

Art. 40.- Derógase toda disposición legal que se oponga a lo establecido por la presente ley.

Art. 41.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

***Propuesta para la creación de un programa
de tutoría universitaria***

Resumen ejecutivo

El presente trabajo tiene como objetivo abordar la deserción universitaria, en la inteligencia de que ella constituye uno de los aspectos más importantes en la crisis educativa que, tanto la Argentina como otros países, actualmente experimentan. Para ello, nos hemos centrado en la creación de la figura del tutor universitario, conectando la formación universitaria, con la educación secundaria y con el ámbito laboral correspondiente a la ciencia impartida.

1) Conceptualización

En palabras simples, la deserción universitaria consiste en el abandono por parte de los alumnos de sus estudios académicos.

Es en sí misma, una grave problemática social. Frente a brechas cada vez más profundas en términos de equidad e integración, la educación se yergue como la gran “*igualadora de oportunidades y una dotadora de justicia social*”.

Al mismo tiempo, la falta de éxito en el proceso educativo constituye una verdadera evaporación de valiosos recursos del Estado.

II) Causas y tipos de deserción

En aras de la prolijidad metodológica, es posible clasificar las causas de deserción universitaria, en atención a diferentes factores:

- Personales: entendiéndolos como vinculados a motivos de orden psicológico, motivacionales, emocionales y sociológicos; así como también lo referente a la salud, mortalidad, etc.
- Académicos: bajo este grupo, se engloba lo referente a las actitudes cognitivas, disciplinarias, y metodologías de estudio; así como lo atinente a los programas universitarios, pedagogía, orfandad en la orientación vocacional, la elección desatinada de la institución educativa o de la disciplina bajo estudio; o la simple carencia de aptitud académica.
- Socio-económicos: hace referencia a conflictos derivados del desempleo, carencia de apoyo familiar, incompatibilidades laborales y/o desempleo.
- Institucionales: apunta a las problemáticas ocasionadas por la baja calidad educativa, la deficiencia administrativa, docente o institucional.

En cuanto a los tipos de deserción universitaria, resulta interesante la clasificación efectuada por Gabriel Paramo y Carlos Correa, de la universidad EAFIT (Colombia), en su ensayo “Deserción Estudiantil Universitaria. Conceptualización”¹³, de conformidad a los siguientes parámetros:

- DESERCIÓN TOTAL: Abandono definitivo de los procesos de formación académica.
- DESERCIÓN DISCRIMINADA POR CAUSAS: atendiendo a una causa específica (personal, familiar, social).
- DESERCIÓN POR FACULTAD: Abandono definitivo de una facultad para continuar sus estudios en otra.

¹³ Correa Carlos Arturo y Paramo Gabriel Jaime. Deserción estudiantil universitaria. Conceptualizaciones en revista universidad EAFIT 114. Abril, mayo y junio 1999. Pág. 65.

- **DESERCIÓN POR PROGRAMA:** Cambio de programa académico en una misma facultad.
- **DESERCIÓN INICIAL:** Abandonos concentrados en el primer año y sobre todo en el primer curso debido posiblemente a deficiencias en una o varias de las asignaturas o porque no se logra una adecuada adaptación a la vida universitaria.
- **DESERCIÓN ACUMULADA:** Deserción reiterativa en una misma institución.
- **DESERCIÓN INTERSEMESTRAL:** No hay una continuidad en el proceso de enseñanza y aprendizaje.
- **DESERCIÓN ACADEMICA:** Abandono del proceso de formación por causas internas de la institución, del programa o del rendimiento académico de los estudiantes.
- **DESERCIÓN NO ACADEMICA:** Abandono del proceso de formación por causas externas a la institución y/o al estudiante como pueden ser otros motivos tales como económicos, familiares y sociales.

III) Estadísticas

En la república Argentina, menos del 10 % de los alumnos que se inscriben en la universidad acaban obteniendo su título en un plazo de hasta ocho años para hacerlo. El 90 % restante, abandona los estudios o los prolonga indefinidamente.

A modo de comparación, mientras en Brasil hay una relación de 1 a 6 entre graduados y estudiantes; en nuestro país, dicha relación es de 1 a 20.

“En 2008, por caso, 1.276.885 estudiantes cursaban en 40 universidades y cuatro institutos universitarios estatales y sólo el 4 por ciento de ellos (55.581) obtuvo el título. Ese año, en tanto, los estudiantes en 41 casas de altos estudios y 11 institutos universitarios de gestión privada eran 317.040 alumnos, de los que egresaron 29.328, el 9 por ciento”.

“Las tasas de graduación universitaria más altas corresponden hoy a países desarrollados, donde más de 30 jóvenes cada 100 en

edad para graduarse han obtenido un título universitario”, escribió Alieto Guadagni, miembro de la Academia Nacional de Educación, en el informe “Deserción, desigualdad y calidad educativa”, publicado por Econométrica SA. “En el país son menos de 14 jóvenes cada 100 en edad de graduarse los que obtienen un título universitario; un nivel de graduación inferior al de Panamá, Brasil, México, Chile y Cuba”, dijo Guadagni al diario La Nación. Y agregó que “las cifras que están a contramano son las nuestras”.

El académico recordó que “de la Universidad Nacional de Salta se graduaron en 2008 apenas 4,9 de cada 100 estudiantes que ingresaron cinco años antes; en Jujuy, 5,6; en la Universidad Nacional del Comahue, 5,8 y en la de La Rioja, 7,1” y que “el valor más alto en graduación entre las universidades públicas le corresponde a Córdoba, con 40 graduados cada 100 ingresantes”¹⁴.

A nivel mundial, los países que ostentan el menor grado de deserción son Alemania, con 4.03 por ciento; Finlandia, con 0.45 y Países Bajos, con 0.7 por ciento¹⁵.

IV) Denominadores comunes

Existe infinidad de estudios y trabajos en el orden internacional referidos a la deserción universitaria, sus causas y las posibles soluciones aplicables.

Sin lugar a dudas, esta es una problemática compleja, en la cual convergen una multiplicidad de factores que hacen imposible pretender soluciones reduccionistas. Por el contrario, mediante este trabajo se pretende identificar algunos aspectos relevantes y ofrecer de propuestas que ataquen un sector de la conflictividad.

En el marco de la investigación que sustenta el presente, y orientado específicamente a las conclusiones del mismo, es posible señalar algunas directrices que resultan troncales y que aparecen claramente como denominadores comunes.

¹⁴ <http://www.lanacion.com.ar/1352491-pocos-terminan-la-universidad>

¹⁵ <http://educacionadebate.org/38740/encabeza-mexico-desercion-universitaria/>

Esencialmente nos referimos a la desorientación vocacional; las deficiencias en la capacidad de aprendizaje; la dificultad de emprender con éxito el desafío que significa una carrera universitaria; la falta de adecuación de los programas universitarios y la implementación de los conocimientos en la praxis laboral.

V) Visión transversal

En atención a los denominadores comunes antes señalados, e intentando implementar un cambio de enfoque en la perspectiva del conflicto, es que surge la necesidad de una visión transversal e integradora de la deserción universitaria.

Esto significa que, más allá de la imperiosa necesidad de ahondar en la multiplicidad de factores analizados, no debemos olvidar que el abandono de los estudios universitarios constituye una de las ramas más importantes de lo que globalmente se concibe como una crisis educativa.

Consecuentemente, debemos enfocar nuestros esfuerzos en romper los esquemas de pensamiento que consideren la problemática como compartimentos estancos.

La crisis educativa no es patrimonio exclusivo de la educación primaria, secundaria, o posteriormente universitaria; sino que anida en la desarticulación que existe entre sus componentes.

En otras palabras, adolecemos de profundos baches que desligan una etapa educativa de la otra.

En consonancia con lo dicho, el fundador de la Academia Nacional de Educación y rector de la Universidad de Belgrano, Avelino Porto, ha señalado que el problema de la baja tasa de egreso y la alta proporción de deserción universitaria *“arranca en el pozo negro que hay entre los niveles secundario y universitario, entre los que no hay diálogo”*¹⁶.

Pero este no es el único “pozo negro”.

En la otra orilla de la educación universitaria no se concreta una debida articulación entre la formación recibida y la implementación de

¹⁶ <http://www.lanacion.com.ar/1352491-pocos-terminan-la-universidad>

los conocimientos en la vida laboral. De conformidad con un sondeo efectuado por Interuniversidades.com (red social gratuita para estudiantes y universidades), *“el 86% de los ingresantes a una carrera no conocen a un profesional del área que les pueda contar cómo es la vida laboral de la profesión elegida”*. *“En el primer año, los alumnos tienen un contacto más real con otros alumnos, la universidad y los docentes. Y se encuentran con otra realidad: no es el imaginario que ellos esperaban”*, ilustra Alexis Genuth, fundador y CEO de InterUniversidades.com. *Para el ejecutivo, es imperioso que “los jóvenes accedan a más información”, y les sugiere “aprovechar al máximo el poder de las redes sociales y consultar a directores de admisión y referentes de cada carrera”*¹⁷.

VI) Propuesta

Tal como se ha dicho anteriormente, presuntuoso resultaría intentar agotar en el presente trabajo las vías de solución de una crisis educativa de amplio espectro.

Por lo tanto, ajustamos la mira de la propuesta enfocándonos en atacar, por un lado, la desarticulación existente en entre las diferentes fases del proceso educativo; y por el otro, la proyección natural de los estudios universitarios, que inequívocamente tiende a la inserción laboral.

El acoplamiento deseado podemos facilitarlo en ambos sentidos mediante la creación de un comprometido programa de tutorías a nivel universitario.

Si bien resulta indispensable el acompañamiento del alumno durante la fase de la educación secundaria, lo cierto es que el tutor universitario está en condiciones de dar una visión amplificada de las necesidades del educando. En primer lugar, porque puede percibir las falencias arrastradas por el alumno desde la educación secundaria; y en segundo lugar, porque perteneciendo al segmento profesional de la ciencia estudiada, se encuentra en contacto con los requerimientos prácticos y profesionales de la vida laboral relativa a la carrera en cuestión.

¹⁷ http://www.clarin.com/sociedad/primer-estudiantes-dejan-cambian-carre-ra_0_670732977.html

Es decir, anclado en la órbita universitaria es testigo idóneo de ambas orillas.

Resulta conveniente entonces, detallar algunas directrices del programa propuesto:

- Creación de tutorías correspondientes a cada una de las ciencias impartidas en el claustro universitario (abogacía, medicina, ingeniería, economía, etc.).
- Los tutores involucrados en el programa, han de ser profesionales de la carrera o ciencia en cuestión, y contar tanto con experiencia docente como laboral en su campo.
- La primera fase de vinculación debería estar dirigida hacia las instituciones de escolaridad secundaria. A tal fin, se debería promocionar la celebración de jornadas informativas y el trabajo mancomunado tanto con los alumnos interesados en la profesión correspondiente, como con los docentes de la institución. Los objetivos fundamentales deberían consistir en la clarificación vocacional del educando, exponiéndole una visión integral que lo que significa emprender una carrera universitaria y sus diferencias con la naturaleza y el caudal de los volúmenes impartidos durante la escolaridad secundaria; la adaptación y mejoramiento en la metodología estudio; el ahondamiento en la naturaleza misma de la carrera elegida, y las diferencias entre el estudio y su práctica.
- En relación a los docentes secundarios, es menester la exposición de los auténticos “pozos negros” existentes entre la educación escolar y universitaria; buscando ajustar la metodología de estudio y los programas curriculares, a fin de acometer una transición de etapas con la formación adecuada para el éxito universitario.
- La segunda fase de conexión, se realizará entre los tutores y aquellos ámbitos laborales interesados en identificar dentro de las aulas universitarias, futuros profesionales formados para un desempeño laboral adecuado. Al entrar en diálogo con la dimensión laboral, el tutor estará en condiciones de realizar las propuestas correspondientes a la adecuación de los planes de estudios, y hacer énfasis en

las necesidades que el futuro egresado deberá enfrentar en el mercado.

VII) Conclusión

Dentro de la amplia gama de deficiencias que confluyen en la configuración de una crisis educativa, hemos hecho foco en los grandes denominadores comunes señalados por los especialistas.

Como se ha señalado, consisten fundamentalmente en la desorientación vocacional; deficiencias en la capacidad de aprendizaje; la dificultad de emprender con éxito el desafío que significa una carrera universitaria; la falta de adecuación de los programas universitarios y la implementación de los conocimientos en la praxis laboral.

Esta visión ha dejado expuestas las brechas existentes entre las diferentes fases del proceso educativo y la inserción laboral.

Entendemos como adecuada, la creación de un programa de tutorías universitarias con un despliegue que trasciende el esquema de los compartimentos estancos. Aquí radica la diferencia esencial con los programa de tutorías ya existentes.

Un profesional con experiencia docente y laboral, parece ser quien se encuentra en mejores condiciones de percepción de las falencias y desventuras que debe enfrentar el educando.

Los detalles de implementación, quedarán liberados a los profesionales de la pedagogía y la docencia. Pero resulta indispensable el tratamiento de esta verdadera desarticulación que se sufre a lo largo de las múltiples etapas educativas.

Sumado a los valiosos esfuerzos propuestos y efectuados para resolver las restantes dimensiones de esta crisis, entendemos este programa de tutorías universitarias de amplio espectro como una herramienta fundamental para el encadenamiento exitoso en la formación de nuestros jóvenes.

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

***Régimen nacional de hidrocarburos:
reflexiones sobre el Decreto 1277/2012***

Resumen ejecutivo

La crisis del sector de los hidrocarburos en Argentina durante la última década derivó en la sanción de la Ley 26.741 de Soberanía Hidrocarburífera y su reglamentación mediante el Decreto 1277/2012, lo cual constituyó el hecho regulatorio más importante para el sector en los últimos tiempos. Dichas normas han profundizado la intervención estatal y dejado abierta la posibilidad para la total discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo Nacional. El presente trabajo analiza los motivos que generaron la crisis del sector y propone la manera de salir de ella.

I) Introducción

Argentina se encuentra en una situación crítica en materia de abastecimiento energético producto de las pésimas políticas aplicadas durante los últimos años por parte del Gobierno Nacional, las cuales provocaron la descapitalización y la desarticulación general en el funcionamiento del sector, lo cual trajo aparejada una caída en la inversión como consecuencia de la falta de perspectivas y del mal clima de negocios, y el consumo sin reposición los stocks energéticos.

En el año 2012 se ha producido un quiebre, problema que el Gobierno Nacional ya no niega, aunque esgrime argumentos técnicos insostenibles; descalifica cualquier voz crítica; y en algunos casos oculta

o deforma la información, mediante la utilización de falsedades (Ex Secretarios de Energía, 2012).

Son cuatro los factores de importancia reconocidos por el Gobierno Nacional durante 2012: 1) se admitió oficialmente que las importaciones energéticas del 2011 totalizaron los u\$s 9.400 millones, cifra insostenible para una economía como la argentina; 2) la caída en las reservas de hidrocarburos ya no es disimulable; 3) se admitió la permanente caída de la producción de hidrocarburos, lo cual, ante la imposibilidad de seguir satisfaciendo la creciente demanda, precipitó al país en la importación masiva y creciente de energía desde el 2008 en adelante; y 4) esta rectificación del discurso oficial se tradujo en una desautorización a los funcionarios a cargo de estas responsabilidades, y transfiriéndolas principalmente hacia la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía.

En tanto, hay que entender que existen cuestiones naturales y que la producción de un yacimiento de petróleo o gas desarrollado, no puede mantenerse en el tiempo a menos que se invierta permanentemente en ellos (Fernández, H., 2013). Y, dependiendo de cada yacimiento, esta declinación natural puede oscilar entre el 5% y el 8% anual.

Por ello, el objetivo de este trabajo es demostrar como a raíz de las malas decisiones que el Gobierno Nacional ha venido adoptando en materia de hidrocarburos, hemos llegado a una situación de caída en las reservas y producción de hidrocarburos. Asimismo, y a partir de las cada vez más intervencionistas medidas regulatorias adoptadas, Argentina se ha alejado cada vez más de poder revertir el déficit energético que padece.

II) Situación crítica

Tal como lo expone el Instituto de Energía de la Academia Nacional de Ingeniería (2011), la matriz energética argentina depende significativamente del petróleo y del gas, que representan en conjunto el 87% del consumo de energía primaria del país, con un 35% y 52% respectivamente. Esta tendencia hacia los hidrocarburos se ha ido profundizando en los últimos años, siendo un factor crucial en el abastecimiento energético del país.

La situación es crítica. El petróleo parece haber alcanzado su máximo de producción en 1998 con 850 mil barriles diarios. En 2009 se bajó a un promedio de 625 mil barriles diarios, lo cual representa actualmente una producción cercana al nivel de consumo interno. Como podemos apreciar, se ha producido una contracción acumulada del 26,2%. En tanto, el gas natural alcanzó su máximo en 2004, 143 millones de metros cúbicos de producción diarios, pasándose en 2009 a 132 millones de metros cúbicos diarios en 2009, lo cual muestra una caída del 7%.

Esta caída en la producción, fruto de la caída de las reservas, no es un hecho casual, afirman desde el Grupo de Ex Secretarios de Energía. Hubo en los últimos años “una tendencia fuertemente declinante de la ejecución de pozos exploratorios que marca claramente la caída de la inversión de riesgo para incorporar nuevas reservas”. Para ilustrarlo mejor: en la década del 80 se perforaron 101 pozos exploratorios por año; en los '90 el promedio bajó a 83; y a partir del año 2000 solo se perforaron 38 pozos en promedio al año, quedando así en evidencia la caída en la “vocación” por la inversión de riesgo.

La disminución en la producción de petróleo y de gas natural en nuestro país entre 2003 y 2011 se produjo en casi todas las cuencas y para la mayoría de las empresas, lo cual demuestra que no se trata de un hecho aislado sino de un problema estructural y generalizado del sector.

Desde la sanción de la Ley 26.197 en 2006, conocida como “ley corta”, las provincias asumieron el ejercicio pleno del dominio originario y la administración sobre los yacimientos de hidrocarburos en sus respectivos territorios. Esta ley, de acuerdo al mandato del artículo 124 de la Constitución Nacional, transfirió todos los permisos de exploración y el otorgamiento de las concesiones de explotación de hidrocarburos, así como todo aquel contrato de exploración y/o explotación otorgado o aprobado por el Estado Nacional en uso de sus facultades, sin que sean afectados los derechos y obligaciones contraídas por sus titulares.

Bajo este nuevo régimen legal de la “ley corta” es que se produjo un importante incremento de las adjudicaciones de áreas de exploración; adjudicándose 170 de las mismas. No obstante, 78 de esas áreas fueron adjudicadas a nuevos actores sin experiencia petrolera que no cumplen con los compromisos contractuales, tal

como afirman los Ex Secretarios de Energía (2012): “es evidente que a partir de 2006, con la transferencia a las provincias del pleno ejercicio del dominio originario, hubo una revitalización de la voluntad exploratoria que contrasta con la inacción previa del Gobierno Nacional. Pero, al mismo tiempo, quedó en evidencia que la mayoría de las provincias no cuentan con equipos técnicos para controlar y supervisar las complejas operaciones tecnológicas que están contenidas en las labores de exploración requeridas en una campaña exitosa”.

El 4 de mayo del 2012 se sancionó la Ley 26.741, que declaró de Interés Público Nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos; creó el Consejo Federal de Hidrocarburos y declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51% del patrimonio de YPF S.A. y Repsol YPF Gas S.A. en manos de la empresa española Repsol. Esta ley pretendía explicar que el colapso energético argentino fue causado por las compañías privadas y que el Estado solo fue la “víctima” que tuvo que salir a subsanar la crisis del sector.

Pero, tal como analiza Jorge Lapeña (2012), la realidad este colapso energético puede explicarse por: a) la caída de las reservas de hidrocarburos producida particularmente durante la última década se debió a la inexistencia de una política pública coherente; b) la caída crónica de la producción de hidrocarburos, consecuencia de lo anterior, es la causa principal de la pérdida del autoabastecimiento energético; c) el incremento de las importaciones, que aún con una economía estancada, durante el 2012 rondaron los U\$D 10.000 millones; d) la irracional política tarifaria aplicada por el Gobierno Nacional desde 2003, ratificada en los últimos meses, ha llevado a numerosas empresas prestatarias de servicios públicos a la cesación de pagos, lo que es incompatible con la ampliación normal de la oferta energética; y e) la irracional política de subsidios energéticos que recarga el presupuesto nacional y distrae fondos públicos que deberían ser destinados a otros fines prioritarios.

Dentro de los principales problemas que ha padecido el sector hidrocarbúfero argentino, el cual durante los últimos tiempos ha estado permanentemente sometido al cambio de reglas y la toma de decisiones de forma discrecional por parte de los funcionarios del Gobierno, la sanción del decreto 1277/2012 se muestra como el caso más relevante ya que agrava aún más la situación.

El decreto 1277/2012 constituye uno de los hechos regulatorios más importantes de las últimas décadas. El motivo es que, al reglamentar la Ley Nro. 26.741 de Soberanía Hidrocarburífera de la República Argentina, establece el “Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas”, cuyos ejes son el incremento y la maximización de las inversiones y de los recursos empleados en la exploración, explotación, refinación, transporte y comercialización de hidrocarburos para garantizar el autoabastecimiento y la sustentabilidad de la actividad en el corto, mediano y largo plazo. También contempla la integración del capital público y privado, nacional e internacional en alianzas estratégicas dirigidas a la exploración y explotación de hidrocarburos convencionales y no convencionales; así como la promoción de la industrialización y la comercialización de hidrocarburos de alto valor agregado; y la protección de los intereses de los consumidores relacionados con el precio, calidad y disponibilidad de sus derivados.

Asimismo, el Decreto 1277/2012 crea la “Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas”, en la órbita de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, presidida por el titular de la Secretaría o quien él designe; teniendo a su cargo los siguientes objetivos:

- a) asegurar y promover las inversiones necesarias para el mantenimiento, el aumento y la recuperación de reservas que garanticen la sustentabilidad de corto, mediano y largo plazo de la actividad hidrocarburífera;
- b) asegurar y promover las inversiones necesarias para garantizar el autoabastecimiento en materia de hidrocarburos;
- c) asegurar y promover inversiones dirigidas a la exploración y explotación de recursos convencionales y no convencionales;
- d) asegurar y promover las inversiones necesarias para expandir la capacidad de refinación local, la calidad y la seguridad de los procesos, de acuerdo a los requerimientos de la economía local;
- e) asegurar el abastecimiento de combustibles a precios razonables, compatibles con el sostenimiento de la competitividad de la economía local, la rentabilidad de todas las ramas de la producción y los derechos de los usuarios y consumidores;

- f) asegurar y promover una leal competencia en el sector;
- g) colaborar con la optimización de la fiscalización y el control de las obligaciones tributarias y previsionales;
- h) promover un desarrollo sustentable del sector; y
- i) controlar el cumplimiento de la normativa vigente.

Más allá de los objetivos enumerados, uno de los aspectos más sobresalientes de esta reglamentación es el avasallamiento que ejerce sobre la jurisdicción provincial, ya que pese a que las provincias son las titulares de los recursos, el decreto 1277/2012 no las tiene en cuenta cuando crea la Comisión de Planificación y Coordinación. La ley que este decreto viene a reglamentar, prevé la creación de un Consejo Federal de Hidrocarburos, representado por cuatro ministerios, así como por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La misma ley establece que el Consejo debe coordinar la acción entre el Estado Nacional y los Estados provinciales a los efectos de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la política hidrocarburífera. Pero lo cierto es que de acuerdo al decreto 1277/2012, dicha Comisión estará conformada por un representante de la Secretaría de Política Económica, uno de la Secretaría de Energía y otro de la Secretaría de Comercio Interior, o sea el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y no deja espacio alguno de representatividad a las provincias.

En resumen, el Decreto 1277/2012 es inconstitucional, ya que no reconoce el dominio originario de los recursos naturales existentes en los territorios provinciales (Art. 124 de la CN) y contradice la Ley 26.197 (Ley corta de hidrocarburos); deja abierta la posibilidad de revocación de concesiones por una comisión de tres personas; genera incertidumbre en aspectos tan básicos como respecto a quién entregar la producción y es una forma de nacionalizar toda la cadena productiva, razón por la cual se ahuyenta a la inversión privada en el sector.

III) Modelos contractuales para la exploración y producción de hidrocarburos

A continuación expondremos algunos tipos contractuales aplicables a la explotación de hidrocarburos que se utilizan en el mundo. No

está dentro de los objetivos del presente trabajo establecer un marco regulatorio general, pero si avanzar en esa línea y mostrar algunas alternativas viables a aplicar en un contexto de reglas claras que reemplacen el escenario de discrecionalidad estatal que impera en la actualidad.

Para ello presentamos tres tipos de modelos básicos de contratación referidos a la actividad hidrocarburífera: “concesión”, “producción compartida” y “servicios”, tal como fueron expuestos por el Dr. Agustín Castaño (UCES, 2012) en un seminario organizado por los Ex Secretarios de Energía de la Nación:

1. Concesión

- El concesionario/operador explora y produce a su propio riesgo, y es propietario del hidrocarburo una vez que éste ha sido elevado a la superficie, pudiendo disponer del mismo (libremente o con condicionamientos específicos) para su comercialización o transformación. Puede presentar como activos en garantía las reservas probadas en los campos respecto de los cuales es titular de la concesión.
- Dependiendo del marco regulatorio y del contrato de concesión, debe cumplir pasos bien detallados en todas las etapas: exploración, desarrollo y producción. En particular, una vez declarado comercial el recurso descubierto, debe presentar un plan de desarrollo del campo que cumpla con parámetros técnicos adecuados para una explotación racional del recurso.
- El Estado recibe el desembolso inicial (down payment), los pagos de regalías, de participaciones especiales (cuando existieren), de derechos de ocupación; y finalmente, el impuesto a las ganancias correspondiente.
- La aplicación más típica de la concesión se da en contextos de alto riesgo exploratorio (nuevas fronteras, poca información geológica inicial), con baja vocación del Estado para participar de las actividades.
- La existencia de una NOC (Compañía Nacional de Petróleo) no es imprescindible.

2. Producción Compartida

- Su principal característica es el estrecho vínculo entre el Estado y el operador, con una división porcentual de la propiedad y disponibilidad del petróleo y el gas natural extraídos de una zona determinada.
- Durante la fase de exploración el operador asume los riesgos de no descubrir, pero en caso de éxito, sus costos son reembolsados en petróleo equivalente (oil cost), de acuerdo con los criterios previamente establecidos en el contrato. Así, el *oil cost* es la proporción de petróleo y gas natural debida al operador sólo en el caso de descubrimiento comercial, destinada a cubrir los costos e inversiones realizados en la ejecución de las actividades de exploración, evaluación, desarrollo, producción y desmantelamiento de las instalaciones.
- Una vez descontadas las inversiones en exploración y desarrollo y los costos de producción, la parte restante del hidrocarburo producido (oil profit) se divide entre el Estado y el operador. Con respecto a este reparto, cada país establece sus criterios en función del potencial de producción de las áreas y las particularidades de su legislación.
- Generalmente el Estado es representado por una NOC, delegando en ella las actividades de monetización de la proporción de hidrocarburo que le corresponde.

3. Servicios

- El Estado tiene la propiedad y el control sobre las reservas y la producción, con pleno poder de decisión sobre la inversión y por ende, sobre los eventuales beneficios.
- Los ingresos del contratado provienen de la ejecución de los servicios convenidos y no de la explotación de los activos. Por lo tanto, hay muy poco o ningún potencial de beneficio extra para el prestador, compensado por un fuerte o total descenso del riesgo.

- Puede incluirse una compensación variable con la producción que reasigna algo del riesgo.
- La NOC tiene un rol predominante, como líder de las operaciones y contratante de los servicios.

Cuadro 1. Principales características de los regímenes de explotación de hidrocarburos.

Tipos	Descripción	Países donde este régimen es predominante
Concesión	<ul style="list-style-type: none"> • Generalmente utilizado en contexto de alto riesgo. • Recompensa el ciclo total de actividades (incluyendo el riesgo exploratorio) con la disponibilidad del hidrocarburo extraído. • La presencia de una Empresa Nacional de Petróleo (NOC) no es crítica. • El Estado se beneficia a través de pagos iniciales, regalías, participaciones especiales e impuestos. 	<p><i>Brasil</i></p> <p><i>Colombia</i></p> <p><i>EE.UU.</i></p> <p><i>Australia</i></p> <p><i>Reino Unido</i></p>
Producción compartida	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizado principalmente en los casos en que el Gobierno considera fundamental su presencia en un sector estratégico. • Presencia relevante de una Empresa Nacional de Petróleo (NOC) a la cual pertenece un porcentaje de la producción y que es responsable por la transformación y/o comercialización de esa fracción. 	<p><i>Egipto</i></p> <p><i>Kuwait</i></p> <p><i>Arabia Saudita</i></p> <p><i>Angola</i></p> <p><i>Nigeria</i></p>

<p>Servicios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizado en contexto de bajo riesgo (el riesgo exploratorio es absorbido por el Gobierno o la NOC). • Cubre principalmente la etapa de desarrollo del proyecto, en caso que el Gobierno (o NOC) necesite capacidad externa de ejecución. • Presencia dominante de una NOC a la cual pertenece la producción y es responsable por la transformación y/o comercialización del producto básico. 	<p><i>México</i></p> <p><i>Venezuela</i></p> <p><i>Irán.</i></p>
-------------------------	---	--

Fuente: Castaño, Agustín (2012).

Estos tres modelos son de amplia aplicación ya sean en formatos puros, híbridos o mixtos; pero su selección más adecuada dependerá del contexto actual y futuro esperado, como los son el riesgo exploratorio o la capacidad de acceso a la inversión de cada país. Así como el grado de intervención estatal en la economía y en particular en el sector de hidrocarburos:

- Concesión: intervención estatal menor
- Producción compartida: intervención estatal media
- Servicios: intervención estatal mayor

IV) Conclusiones

La producción de hidrocarburos, en todo el Mundo, requiere de grandes inversiones de capital de riesgo. Argentina no es la excepción y para poder atraer esos capitales, ya sean nacionales o extranjeros, hacen falta confianza y reglas claras que se mantengan en el tiempo.

Como bien expresa Susan Kaufman Purcell del Centro de Estudios Hemisféricos de la Universidad de Miami, para que la Argentina sea atractiva a las inversiones extranjeras en materia energética, ten-

drá la necesidad de incrementar el respeto por los contratos y por el derecho de propiedad privada, para así convertirse en un socio más confiable.

Pero lamentablemente, el actual Gobierno Nacional sorprende permanentemente con nuevas medidas intervencionistas, con lo cual aumenta el riesgo empresario y se desalienta el ingreso de capitales e inversiones de largo plazo. El Decreto 1277/2012 es una norma que contribuirá a ahuyentar las inversiones de capital, en función de ello se recomienda su inmediata derogación. Asimismo, y aunque la Ley de Soberanía Hidrocarburífera va en contra de los principios de libre mercado y libre competencia, se sugiere que su reglamentación respete por lo menos la Constitución Nacional y la propiedad originaria que las provincias poseen sobre sus recursos naturales.

En definitiva, y si bien se entiende que todo el marco regulatorio de los hidrocarburos en Argentina es obsoleto y demuestra no estar a la altura de las circunstancias para revertir el enorme déficit energético, tampoco creemos que la regulación deba cambiar permanentemente. Sería dable esperar en el mediano plazo un amplio consenso en materia energética general, para lo cual se debería reformar y actualizar toda la legislación en materia de hidrocarburos. Cuestión que no está dentro del alcance del presente trabajo.

No obstante lo antedicho, consideramos que una reversión de lo regulado por el decreto 1277/2012 y una reglamentación de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera más “amigable” y que contemple los modelos contractuales anteriormente expuestos (puros, híbridos o mixtos), resultará ser altamente beneficiosa al momento de evitar ahuyentar inversiones y permitir al Gobierno una mayor receptividad a la hora de promocionar al país como un destino de ellas.

V) Propuesta legislativa

Artículo 1° - Derógase el Decreto Nro. 1277 del 25 de julio de 2012 del Poder Ejecutivo Nacional reglamentario de la Ley Nro. 26.741 de Soberanía Hidrocarburífera de la República Argentina.

Artículo 2° - El Poder Ejecutivo Nacional, en el plazo de sesenta (60) días corridos a partir de la sanción de la presente ley dictará una reglamentación de la Ley Nro. 26.741 .

Artículo 3° - Instrúyase al Consejo Federal de Hidrocarburos creado por la Ley Nro. 26.741, para que en un plazo no mayor a los ciento ochenta (180) días corridos a partir de la sanción de la presente elabore un Plan Nacional de Hidrocarburos ejecutable en un plazo de diez (10) años, el que deberá ser ratificado por este Congreso de la Nación.

Artículo 4° - Comuníquese al poder ejecutivo.

VI) Glosario

Upstream: Expresión que abarca el segmento de la industria que se ocupa de la extracción del producto y hasta su llegada a proceso industrial. Para el caso del petróleo/gas, la definición cubre los trabajos de exploración, perforación, explotación y hasta su entrega en refinería, plantas de proceso o fraccionamiento.

Downstream: Expresión referida a los últimos tramos de un proceso industrial o la etapa de comercialización del producto o subproductos. Para el caso del petróleo y del gas define al momento en que se cumplen los procesos de refinación, separación, fraccionamiento, distribución y comercialización.

Exploración: es el término usado en la industria petrolera para designar la búsqueda o prospección de petróleo y/o gas. Es una etapa que, de ser exitosa, concluye con el descubrimiento de un yacimiento de hidrocarburos.

Hidrocarburos: Cada uno de los compuestos químicos resultantes de la combinación del carbono con el hidrógeno.

National Oil Companies (NOC): Son las compañías estatales de hidrocarburos. El Estado posee la totalidad o la mayoría del capital de la misma. Se puede mencionar como ejemplos a YPF SA en Argentina o PEMEX en México.

Recursos: son todas las cantidades estimadas de hidrocarburos líquidos, gaseosos o de ambos, contenidos naturalmente sobre o dentro de la corteza terrestre, descubiertas o no descubiertas (recuperables y no-recuperables), además de aquellas cantidades ya producidas. Incluye, asimismo, todas las clases de petróleo que actualmente se consideran “convencional” o “no-convencional”.

Reservas: Consisten en el volumen estimado de petróleo crudo, gas natural, gases líquidos naturales, y otras sustancias asociadas que se consideren comercialmente recuperables de acumulaciones conocidas conforme a información previa, bajo condiciones económicas existentes, prácticas operativas establecidas, y bajo leyes y regulaciones en vigencia en ese momento. La información necesaria para la determinación estimada de dichas reservas se obtiene de interpretaciones geológicas y/o datos de ingeniería disponibles al momento de dicha estimación.

VII) Bibliografía

1. Castaño, Agustín: “Modelos contractuales para la exploración y producción de hidrocarburos”. Seminario El Sector Energético Argentino. UCES. 16 de octubre de 2012.
2. Decreto Nro. 1277 del año 2012 del Poder Ejecutivo de la Nación.
3. Ex Secretarios de Energía: “Consensos para recuperar la confianza y transformar en riqueza nuestro potencial energético”. Buenos Aires. 27 de noviembre de 2012.
4. Fernández, Horacio: “La energía en la Argentina en los últimos diez años”. CADAL. Documento Nro. 131, año XI. Buenos Aires, 25 de enero de 2013.
5. Fundación Pensar: “Ejemplos del derroche fiscal”. Ficha de políticas públicas Nro. 53. Buenos Aires. 9 de agosto de 2012.
6. Instituto Argentino del Petróleo y Gas: “El abecé del petróleo y del gas: en el mundo y en la Argentina”. Tercera edición. Buenos Aires. 2009.

7. Instituto de Energía: “Reflexiones sobre una matriz energética sostenible”. Academia Nacional de Ingeniería. Buenos Aires. Septiembre de 2011.
8. Kaufman Purcell, Susan: “Petroleum geopolitics”. Center for Hemispheric Policy, University of Miami. Publicado en Revista América Economía. Diciembre de 2012.
9. Lapeña, Jorge: “Superar la crisis energética requiere acuerdos”. Diario Clarín. Buenos Aires. Lunes 3 de diciembre de 2012.
10. Ley Nro. 17.319: “Ley de Hidrocarburos”.
11. Ley Nro. 26.197: “Ley corta de Hidrocarburos”.
12. Ley Nro. 26.741: “Soberanía Hidrocarburífera”.
13. Resolución Nro. 324 del año 2006 de la Secretaría de Energía de la Nación.
14. Sabsay, D. y Onaindia, J.: “La Constitución de los argentinos”. 5ta. Edición. Errepar. Buenos Aires. 2000.
15. Scibona, Néstor: “Ahuyentando al capital”. Diario La Nación. Buenos Aires. Domingo 8 de julio de 2012.
16. Sociedad de Ingenieros de Petróleo: “Sistema de Gestión de Recursos Petrolíferos”. Texas. 2009.

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

El Congreso de la Nación y la aprobación de DNU, una deuda pendiente en materia de control

Resumen ejecutivo

Los Decretos de Necesidad y Urgencia son una facultad extremadamente limitada que nuestra Constitución Nacional otorga al titular del Poder Ejecutivo Nacional. En el presente trabajo se plantean modificaciones al trámite de contralor que el Congreso de la Nación otorga a dichos decretos.

I) Introducción

En la Argentina el Poder Ejecutivo Nacional goza de la facultad constitucional de dictar Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU). A su vez, es el Congreso Nacional el que se encarga de controlar la oportunidad y viabilidad de dichos DNU. Por tal motivo, mediante la ley N° 26.122 se creó la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, la cual tiene a su cargo evaluar si los DNU dictados por el Presidente de la República se ajustan o no a la manda constitucional. Sin embargo veremos más adelante que el mecanismo que se aplica para ello no logra alcanzar el grado efectivo de control que el Congreso Nacional debe detentar para acotar al máximo las facultades legislativas del Ejecutivo. El presente trabajo propone las modificaciones a la ley 26.122 que consideramos pertinentes para de satisfacer dos de las finalidades explícitas de la reforma constitucional de 1994: la atenuación del presidencialismo y el fortalecimiento parlamentario y del sistema democrático.

II) Decretos de Necesidad y Urgencia en Argentina

A partir de la reforma constitucional de 1994 se otorgó al Presidente de la República la facultad de emitir una nueva categoría de disposiciones de carácter legislativo, a las cuales se les dio el nombre de Decretos de Necesidad y Urgencia. Esta clase de decretos no estaba contemplada en la Constitución de 1853/60 pero eran utilizados por los presidentes ante situaciones de gravedad o crisis económica, tomando así atribuciones que le correspondían al Congreso.

Los DNU son definidos por la Constitución Nacional como aquellas disposiciones de carácter legislativo que el Poder Ejecutivo puede emitir cuando *“circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos [...]”*¹⁸.

Cuando hablamos de circunstancias excepcionales resulta difícil encontrar un criterio doctrinario uniforme. Por tal motivo, la interpretación al texto normativo es variada entre los autores. Sin embargo, uno de los puntos principales en a los cuales no hay desacuerdo, gira en torno a que la emisión de un DNU, necesariamente, debe ser hecha bajo circunstancias claramente justificadas, lo cual implica requisitos de legalidad y legitimidad. Algunos autores sostienen que las circunstancias de necesidad y urgencia deben existir cuando una situación

¹⁸ Constitución Nacional, Cap. 3°, Art. 99, Atribuciones del PE, inc. 3°: El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insana- ble, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros. 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 representa- ciones 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 mayo- ría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

determinada requiera de una rapidez de acción que haga imposible afrontar las demoras propias del Poder Legislativo. Esta postura es sostenida por Braguinsky y Araujo (2007)¹⁹, quienes destacan que la emisión de un DNU debe realizarse exclusivamente cuando el Congreso Nacional no pudiese cumplir su rol de legislador. En estas instancias, es el Poder Ejecutivo quien ejerce el rol que por orden constitucional es propio del Poder Legislativo. A causa del vacío legal existente antes de la reforma de 1994, es que a lo largo de nuestra historia, diferentes presidentes de la Nación han utilizado esta herramienta bajo sus propios criterios de aplicación, lo cual ha generado grandes inconvenientes a la hora de establecer límites y control por parte del Poder Legislativo.

El Poder Ejecutivo ha utilizado en exceso este tipo de decretos, lo cual se transformó en objeto de grandes críticas. Resulta oportuno destacar la cantidad de DNU emitidos por los presidentes desde 1985 hasta el 2011. Según el análisis realizado por la Asociación por los derechos civiles (ADC) se emitieron 649 DNU, siendo Néstor Kirchner el mandatario que más DNU dictó, rubricando 235 de ellos. Lo sigue Eduardo Duhalde con 155 y Carlos Saúl Menem con 156. Por su parte Cristina Fernández de Kirchner, entre 2007 y 2011, es decir durante el ejercicio de su primer mandato, emitió 35 DNU²⁰.

III) Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo

1. Competencia y funcionamiento

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (CBP) fue prevista por los constituyentes en la reforma de 1994. Específicamente en los artículos 99, incisos 3; 76; 80 y artículo 100, incisos 12 y 13 de la nueva Carta Magna. Sin embargo, su funcionamiento comenzó en el año 2006, doce años más tarde con la sanción de la ley 26.122, comenzando sus actividades legislativas el 1 de noviembre de ese año.

¹⁹ Base de datos de decretos de necesidad y urgencia: análisis cuanti y cualitativo de las disposiciones presidenciales de carácter legislativo (2003-2006).

²⁰ <http://www.adclegislativo.org.ar/listadodecretoporpresidencia.php>

La CBP tiene como objetivo principal ser una instancia de control y seguimiento frente a la posibilidad del Presidente de la Nación de emitir normas de carácter legislativo. Es decir, se pronuncia respecto de los DNU, delegación legislativa y promulgación parcial de leyes. En este caso nos ocuparemos específicamente de la emisión de DNU. Últimamente, el uso de los DNU prácticamente cotidiano. Por lo tanto, y ante el riesgo de que esta herramienta de gobernabilidad se vea desvirtuada en su esencia, el tratamiento que la CBP le otorgue a los DNU es un factor clave para el control y análisis respecto de su legitimidad. A continuación se describirá el rol que esta comisión debe cumplir.

La CBP está integrada por ocho diputados y ocho senadores. Las designaciones recaen sobre los presidentes de cada cámara, a propuesta de los bloques parlamentarios, respetando la proporción de las representaciones partidarias. Los integrantes permanecen en el ejercicio de sus funciones dentro de la CBP hasta la siguiente renovación de la Cámara a la que pertenecen. Cabe aclarar que pueden ser reelectos en el cargo. Anualmente se eligen las autoridades de la comisión, las cuales son un presidente, un vicepresidente y un secretario. Los dos últimos cargos pueden ser reelectos. La presidencia en cambio, es alternativa y corresponde un año a cada Cámara.

Con respecto a su funcionamiento, para iniciar el tratamiento de los DNU la comisión debe ser convocada por su presidente. Si este no lo hiciera, el vicepresidente está facultado para hacerlo, en caso que este tampoco convocase, el secretario es también la autoridad competente para realizarla. El quórum requerido para su funcionamiento es el de la mitad más uno de la totalidad de sus miembros. La CBP también cumple sus funciones en época de receso legislativo. De esta manera, la CBP se aboca al tratamiento de los DNU que ingresan a la misma y tiene la facultad de emitir despacho de los temas a considerar en las reuniones.

2. Tratamiento de los DNU

Los DNU son enviados a la comisión para su tratamiento en un plazo de diez días contados desde su dictado por el Jefe de Gabinete de Ministros. En caso de que el Jefe de Gabinete no remita el DNU en el plazo estipulado, la CBP se abocará directamente a su tratamiento. Por su parte, la CBP debe expedirse sobre la validez y la conveniencia del decreto dentro de los diez días hábiles desde la presentación del DNU a la comisión.

Durante las reuniones, los miembros de la comisión analizan los DNU y expresan su postura a través de dictámenes. Los dictámenes de la CBP proponiendo la aprobación o el rechazo no pueden modificar al DNU. Y si bien la CBP debe tratar todos los DNU que le llegan para su análisis, muchas veces los mismos no son tratados, motivo por el cual no se emite ningún dictamen al respecto.

Luego del análisis llevado a cabo por la CBP, el tratamiento de los DNU queda en manos de las Cámaras del Congreso. Éstas, a partir de los dictámenes elaborados por la CBP analizan si los DNU deben ser aprobados o rechazados. La Cámaras, se pronuncian por separado mediante el voto de la mayoría absoluta de sus miembros aprobando o rechazando al DNU. Cabe aclarar que tampoco pueden introducir modificaciones o agregados al texto del Poder Ejecutivo.

El decreto solo puede ser derogado si ambas Cámaras lo rechazan (Art. 24 ley 26.122). Por el contrario, pese a que el Congreso Argentino es bicameral, la aprobación de una sola de las Cámaras es requisito suficiente para dotar de validez a la norma, procedimiento distinto al que se utiliza en el trámite ordinario de la sanción de una ley, en donde ambas Cámaras deben expresar su asentimiento para que sea sancionada la norma. En consecuencia, si una cámara rechaza el DNU, pero la otra no se pronuncia o declara su validez el mismo cobra plena vigencia.

Además de las posibilidades antes mencionadas para dotar de validez a un DNU, existe otra opción, la cual es el silencio legislativo o sanción tácita. Ello se da cuando las Cámaras deciden no tratar un DNU, con lo cual este conserva su plena vigencia hasta que no se lo derogue por una normal de igual naturaleza o por una ley del Congreso. Además, el Congreso no tiene establecido un plazo para tomar su decisión. Otro factor a tener en cuenta es el poder de veto del Poder Ejecutivo. Esto implica que si ambas Cámaras del Congreso rechazan el DNU, el Ejecutivo puede rechazar la ley que así lo indica. A su vez, para quitar validez al veto presidencial, se requiere el voto en tal sentido de 2/3 de los miembros de ambas cámaras, algo muy difícil de alcanzar.

En conclusión, el trámite de los DNU, tanto en la CBP como en el pleno de las Cámaras, plantea las bases para hacer más factible la aprobación de estos decretos y los resultados de este mecanismo se pueden ver en la práctica, en donde la aprobación ha sido una constante.

IV) Mal funcionamiento de la Comisión

El Congreso de la Nación, desde la sanción de la ley 26.122, ha demostrado un comportamiento inapropiado en cuanto al control de los DNU. Es así como se observan grandes falencias a la hora de llevar adelante un real seguimiento de estas normas emanadas por el Poder Ejecutivo. A continuación se sintetizan las principales críticas a la estructura y funcionamiento de la CBP:

- **Composición:** la ley 26.122 establece que debe estar integrada según la representación política de las cámaras, y en la práctica, dada las mayorías parlamentarias, el oficialismo contó siempre con mayoría. Partiendo del supuesto de que la mayoría oficialista va a acatar siempre la disposición que envía el líder de su partido, nos encontraremos con que la minoría de la comisión, compuesta por los partidos políticos de la oposición, no logra que su postura se plasme en el dictamen con la cantidad necesaria de firmas, para rebatir la postura oficialista.
- **Presidencia:** siguiendo nuevamente la lógica de las mayorías, siempre ha estado en manos del oficialismo. De esta manera, la función de control que debe tener la CBP se muestra notablemente disminuida, ya que el miembro con más poder de la CBP en la práctica concuerda con la línea política del Poder Ejecutivo.
- **Concepto de excepción:** no existe consenso en relación a la interpretación del artículo 99 de la CN y, en particular, sobre la consideración de las circunstancias de carácter excepcional. Oficialismo y oposición presentan visiones diferentes con respecto a las justificaciones de la emisión y aprobación de los DNU. El oficialismo tiene una postura más amplia en dicha materia que la oposición.
- **Mecanismos de aprobación o rechazo:** la aprobación por una sola de las cámaras permite que el DNU sea validado. Si los legisladores logran derogar al DNU, el PE tienen aún la facultad de vetar dicha decisión.
- **Aprobación ficta:** los DNU mantienen su vigencia en tanto no sean expresamente rechazados por el Poder Legislativo. De esta manera, la omisión del Congreso a pronunciarse res-

pecto de su rechazo o aprobación, tiene como consecuencia la aprobación ficta del decreto. Esta facultad va en contradicción del artículo 82 de la Constitución Nacional, el cual sostiene que “la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos casos, la sanción tácita o ficta”.

- A su vez, también se ha criticado la exclusión de los partidos minoritarios; la imposibilidad del Congreso de emitir modificaciones al texto del Poder Ejecutivo; la falta de un lapso de tiempo para que las cámaras traten el DNU; la previa publicación del DNU en el boletín oficial antes de su tratamiento por parte del Poder Legislativo; y la falta de un orden de ingreso en cada cámara y numeración propia de los DNU, entre otras cosas.

Como conclusión, podemos afirmar que la ley 26.122 no es clara. Además deja vacíos legales y espacio para la discrecionalidad. Para empeorar aún más las cosas, no ha sido reglamentada. Lo único que ha dictado la CBP es su propio reglamento para funcionar el cual tampoco permite esclarecer las dudas existentes. Es así como el orden institucional de regulación de los DNU en la República Argentina tiene grandes fallas que permiten que el primer mandatario y su partido obtengan beneficios sin un control efectivo por parte del Poder Legislativo.

V) Propuestas

Hasta aquí se presentó el estado de situación de en que se desempeña la CBP. A continuación se plantea una serie de elementos que mejorarían su rendimiento con el fin de alcanzar mayor control por parte del órgano legislativo:

- La oposición debe ser mayoría en la Comisión ya que se trata de controlar objetivamente disposiciones que el Poder Ejecutivo envía al congreso.
- La presidencia de la comisión debe ser para el partido de oposición con mayor representación, ya que sería más efecti-

vo a la hora de convocar a la CBP a considerar determinados temas que el oficialismo rehúsa tratar.

- La aprobación de los DNU debe realizarse con el consentimiento expreso de ambas cámaras, mientras que la negativa de una sola de ellas permita rechazar el DNU.
- Luego de ser rechazado el DNU, el Poder Ejecutivo no podrá dictar ninguna norma similar si no se modificara sustancialmente los puntos por los que fue rechazado. A su vez, se prohíbe el uso del veto para la insistencia en la sanción del decreto.
- Los dictámenes de aprobación y rechazo deben contener puntualmente los justificativos para la decisión que se toma con respecto a esa norma.
- El silencio de las Cámaras es considerado rechazo de la norma.
- Las sesiones de la CBP deben ser de carácter público.
- La validez del DNU debe contener un plazo, el mismo que dura la circunstancia de necesidad y urgencia por la que se emitió.
- Cuando se hace referencia al concepto de excepcionalidad por el que un DNU es emitido, debe aplicarse un criterio unánime para ambos poderes, es decir por quien lo emite y por quien lo controla.
- Deben perder vigencia los decretos de necesidad y urgencia que no sean aprobados en forma expresa por ambas Cámaras dentro de los sesenta (60) días corridos contados desde la fecha de su dictado. No debe existir la prórroga.
- Con respecto a los DNU, deben entrar en vigencia luego de la aprobación de ambas Cámaras parlamentarias, la cual debe realizarse en el plazo estipulado sin posibilidad de prórroga.
- Los DNU que ingresen a la cámara deben tener una numeración autónoma e ingresar por la cámara que preside la CBP, mientras que a la otra cámara debe remitirse copia, aclarando que es copia fiel del DNU.

VI) Breve referencia al caso brasileño

En oposición a lo que sucede en Argentina, en Brasil rige la regla de la aprobación expresa para los DNU. La Constitución de Brasil, reformada en 1988, en su artículo 62 impone que en casos de “relevancia” y “urgencia” el presidente podrá dictar medidas provisionales con fuerza de ley, las cuales deberán ser aprobadas de forma inmediata por el Congreso, el cual estando en vacaciones será convocado extraordinariamente para reunirse en el plazo de cinco días.

A partir del año 2001, se realizó una modificación a la norma y se estableció que el límite para la validez y aprobación de las medidas provisionales es de 60 días, con opción a extender el plazo por 60 días más por única vez. Antes de 2001, sin embargo, el plazo podía ser eternamente extendido, generando un cúmulo progresivo de medidas provisionales que alcanzó la cantidad de 2.587 reediciones durante el segundo gobierno de Fernando Enrique Cardoso, entre 1998 y 2002.

En el Congreso, las medidas provisionales pueden convertirse en ley. Tras 45 días de su publicación, la votación ingresa a un régimen de urgencia, suspendiendo todos los procesos e impidiendo la votación de proposiciones, haciendo con que ningún otro asunto sea votado antes de que se decida respecto a la medida provisional anterior.

Previo a la mencionada reforma constitucional regía la aprobación ficta, sin embargo el objetivo principal de la reforma de 1988 fue reforzar el papel del Congreso, debilitando la capacidad del Poder Ejecutivo para legislar.

VII) Conclusión

Actualmente la Comisión que se ocupa de los DNU presenta grandes inconsistencias en su funcionamiento. El Congreso, que debe controlar las disposiciones de carácter legislativo que emanan del Poder Ejecutivo no cuenta con herramientas suficientes para llevar adelante dicha función, la cual recae principalmente en la CBP. En consecuencia, su accionar se transforma en un mero instrumento de propaganda política, en el cuál los legisladores solo plantean su postura política sin un margen mínimo de acción.

Estos elementos afectan al Poder Legislativo, disminuyendo sus capacidades y la posibilidad de controlar efectivamente al Poder Eje-

cutivo, dejando un margen muy amplio de discrecionalidad en sus normas. Particularmente corresponde que la oposición esgrima esta herramienta de control, sin embargo el esquema político actual no le permite obtener los incentivos suficientes para hacerlo. Los legisladores solamente pueden expresar su rechazo en un dictamen sin que este realmente tenga un resultado efectivo de rechazo. Es por ello que en el presente trabajo se presenta una propuesta para modificar el tratamiento que se le da a los DNU en el Congreso de la Nación.

VIII) Texto normativo para la modificación de la ley 26.122

Artículo 1°.- Modifíquese el artículo 5 de la ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 5°.- La Comisión Bicameral Permanente elige anualmente un presidente, un vicepresidente y un secretario, los que podrán ser reelectos. La presidencia es alternativa, correspondiendo un año a cada Cámara y será ejercida por un representante del partido de la oposición con mayor representación.”

Artículo 2°.- Modifíquese el artículo 6 de la ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 6°.- La Comisión Bicameral Permanente cumple funciones aun durante el receso del Congreso de la Nación. Las sesiones son de carácter público”

Artículo 3°.- Incorpórese como cuarto párrafo del artículo 10 de la ley 26.122 lo siguiente:

“En el mensaje que acompaña el decreto del Poder Ejecutivo deberá fundamentar las circunstancias excepcionales que hicieron imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y cuáles son los peligros y/o amenazas al interés público, personas o bienes que generan un grave riesgo social y que ponen en peligro la existencia misma de la Nación. A su vez, la Comisión decidirá el tiempo de vigencia y validez de los decretos en función a los justificativos que el Poder Ejecutivo brinde para declarar la circunstancia de necesidad y urgencia por las que se emitió el decreto. Los decretos de necesidad y urgencia deberán estar numerados en forma separada de los demás decretos dictados por el Poder Ejecutivo, ingresando por la Cámara que en dicho momento

estuviese a cargo la Presidencia de la Comisión, emitiendo copia a la otra cámara.”

Artículo 4°.- Incorpórese como segundo párrafo del artículo 19 de la ley 26.122 el siguiente texto:

“Cuando el Congreso esté en receso, el dictado de uno de los decretos a que se refiere la presente ley importará la convocatoria automática a sesiones extraordinarias para el inmediato tratamiento del decreto y del dictamen de la Comisión Bicameral Permanente”.

Artículo 5°.- Modifíquese el artículo 24 de la ley 26.122 por el siguiente:

“Artículo 24. — Para mantener la vigencia a la que se refiere el art. 17 de la presente ley, los decretos de necesidad y urgencia, los decretos de promulgación parcial de leyes y los decretos delegados dictados con invocación de la emergencia pública, deberán ser aprobados expresamente por la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara del Congreso. El rechazo de un decreto de necesidad y urgencia por parte de cualquiera de las Cámaras del Congreso implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2° del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia. Pierden vigencia los decretos de necesidad y urgencia que sean rechazados por cualquiera de las Cámaras o que no sean aprobados en forma expresa por ambas Cámaras dentro de los treinta (30) días corridos contados desde la fecha de su dictado sin posibilidad de prórroga. Rechazado un decreto, el Poder Ejecutivo no podrá dictar otro sustancialmente análogo mientras no se modifiquen las circunstancias que tuvo en cuenta el Congreso para decidir el rechazo”.

Artículo 6°.- De forma.

Artículo 7°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA**Fundación Nuevas Generaciones**

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel***Proyecto de perfeccionamiento de los procedimientos para identificar e investigar pronta e imparcialmente delitos en ámbitos carcelarios*****Resumen ejecutivo**

El presente trabajo tiene por finalidad fijar pautas para mejorar el esclarecimiento de los delitos cometidos en ámbitos carcelarios, tanto los perpetrados por los internos entre sí, como los cometidos por miembros de los servicios penitenciarios hacia estos últimos y vice-versa.

1) Introducción

La problemática de la investigación imparcial de los delitos cometidos en los establecimientos penitenciarios provinciales y federales de la Argentina sigue siendo una deuda pendiente a resolver. Los procedimientos para identificar, investigar pronta e imparcialmente, y sancionar los delitos cometidos en ámbitos carcelarios provinciales y federales de la Argentina, no se ajustan a los criterios de los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional y los relativos a la tortura fijados en el Protocolo de Estambul. Por lo tanto, fracasan en identificar e investigar prontamente los delitos que se cometen en los establecimientos penitenciarios provinciales y federales de la Argentina.

Los servicios penitenciarios continúan teniendo intervención fundamental en la etapa procesal de la instrucción de los delitos ocurridos

en el interior de los establecimientos carcelarios. Esto trae aparejado que, por el conflicto de intereses que puede afectar a los integrantes de dichas fuerzas de seguridad, se ponga en juego el esclarecimiento y sanción de los delitos que, o bien ellos mismos cometen, o bien poseen algún tipo de responsabilidad sea por acción o por omisión de los deberes de cuidado que les corresponden.

II) Los fines de la pena privativa de la libertad

En primer lugar, la Convención Americana Sobre los Derechos Humanos, en el inciso 6 de su artículo 5° establece que “las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.” El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el inciso 3° de su artículo 10, instituye que “el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados.” Además, establece que toda persona privada de su libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

El artículo 18 de nuestra Constitución Nacional establece que “quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento y los azotes”, a la vez que estipula que “las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice”. La prohibición de tormentos y azotes forma parte de las penas constitucionalmente vedadas, no pudiendo dichas prohibiciones ser legisladas en norma alguna en algún sentido que no sea restrictivo. La obligación constitucional impuesta de que las cárceles deban ser “sanas y limpias” sienta las bases y principios de nuestra organización carcelaria, dejándose entrever que estas tienen por objeto la defensa de la sociedad y no exclusivamente el castigo de los presos, retribución que en modo alguno niega al prohibir “mortificarlos más allá de lo que aquella exija”, y dejando en claro que se trata de una verdadera mortificación que debe ser medida y controlada, pero de ningún modo negada como fin.

La ley 24.660 de ejecución de la pena privativa de la libertad, indica que la finalidad de la pena es “lograr que el condenado adquiera la

capacidad de comprender y respetar la ley procurando su adecuada reinserción social, promoviendo la comprensión y el apoyo de la sociedad.”

Como se desprende de las leyes reseñadas, la pena privativa de la libertad admite múltiples fines: satisfactivos, compensatorios, reafirmatorios del orden jurídico, expiatorios, de enmienda, disuasorios del delincuente y de la comunidad, de paz social y pedagógicos²¹.

Muchos problemas se acumulan en relación a los establecimientos penitenciarios, que hacen parecer irrisorio algunas veces el imperativo de sanidad y limpieza que establece como directriz nuestra Constitución Nacional. Al grave problema edilicio, en donde gran parte de los establecimientos carcelarios corresponden a estructuras de principios del siglo XX diseñadas bajo modelos penales antiguos ya superados –que solo crean mayor conflictividad y peligrosidad– se suma el conocido problema de la superpoblación, situación que se agrava al analizar los servicios penitenciarios provinciales. A su vez, en pocos establecimientos existen planes más o menos integrales de reeducación y reinserción social.

III) Facultades delegadas y no delegadas

Si bien los códigos de procedimiento son una facultad no delegada por las provincias al Estado Nacional (art. 121 CN), estos deben adecuarse a las normativas básicas de los códigos de fondo y en lo que atañe a los tratados de DDHH con jerarquía constitucional, ya que por ser normas inferiores, deben respetar la prevalencia de la Constitución. Las provincias deben ejercer su poder reservado en conformidad con las leyes emanadas del Congreso, las cuales derivan del ejercicio del poder delegado por ellas. La Constitución Nacional, las leyes de la Nación que en su consecuencia sean dictadas por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación, y las provincias deben adecuarse a ellas según lo establece el artículo 31 de la Constitución Nacional. Esto, a su vez, se complementa con lo dispuesto en el artículo 126, el cual establece que las provincias no ejercen

²¹ HERNÁNDEZ, HÉCTOR H. *Fines de la pena. Abolicionismo, impunidad*, Buenos Aires: Cathedra Jurídica, 2010, pp. 98-107.

el poder delegado a la Nación. La facultad de reglar los procedimientos que se han reservado las provincias en razón de su autonomía, no habilita a desconocer ninguna normativa de jerarquía superior, o apartarse de lo establecido en los Códigos de fondo, la Constitución Nacional, los tratados de DDHH y las leyes nacionales. A su vez, el poder de policía no delegado por las provincias, que detentan los servicios penitenciarios provinciales, tiene su propia legislación en cada una de ellas, razón por la cual cada una de estas debe adecuar su normativa interna para establecer las reformas pertinentes.

IV) ¿Compromisos incumplidos?

Diversos tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional protegen el derecho a la vida, a la integridad personal y a la dignidad inherente a todo ser humano. Dentro del ámbito carcelario, dicha protección implica el deber de resguardar a los internos de los ataques entre ellos, como los perpetrados por parte del personal de los servicios penitenciarios. En cuanto a los delitos cometidos por estos últimos, un comité de expertos redactó una herramienta para incentivar a los gobiernos nacionales a investigar y documentar los casos de tortura y otras formas de maltrato, y castigar a los responsables de manera imparcial. El resultado es un Manual de Investigación y Documentación Efectiva sobre Tortura, Castigos y Tratamientos Crueles, Inhumanos o Degradantes, más conocido como Protocolo de Estambul. Dicho protocolo es un conjunto de principios fundamentales basados en las normas, jurisprudencia y costumbres internacionales volcados en un práctico manual, útil para orientar la labor de todos los operadores jurídicos, médicos y de otras profesiones, y la de los funcionarios que deben investigar casos de tortura intra carcelaria. Fue adoptado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el año 2000. El propósito del protocolo de Estambul es el servir como una guía internacional para la evaluación de las personas que han sido torturadas, para investigar casos de posible tortura, y para reportar los hallazgos a la justicia o a las agencias investigadoras.

El protocolo de Estambul fue redactado por más de 75 expertos en derecho, salud y derechos humanos, durante el lapso de tres años, con la participación de 38 ONGs y otras organizaciones. Reseña la totalidad de las normas jurídicas internacionales aplicables, relativas al derecho internacional humanitario, las Naciones Unidas, las organiza-

ciones regionales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y el Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos), y la Corte Penal Internacional.

El Protocolo de Estambul no es un acuerdo ni un tratado que requiera de la firma y ratificación de los países para su aplicación. Este manual es el primer conjunto de líneas básicas internacionales para la investigación y documentación de la tortura. Facilita guías prácticas y comprensivas para la investigación de casos de aquellas personas que alegan haber sido torturadas y maltratadas. Las aportaciones del Protocolo son propuestas técnicas de investigación interdisciplinaria (médica, psicológica y jurídica), y por lo tanto dirigidas tanto a peritos, como a abogados e investigadores. El Protocolo señala claramente que la validez de los resultados de investigación implica garantías de prontitud, exhaustividad, independencia y, especialmente, imparcialidad.

Tratados que obligan a la Argentina en materia de tortura:

Para garantizar todos los derechos tendientes a la prevención y prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, la Argentina, además de haberlos consagrado en los artículos 18 y 75, inciso 19, de la Constitución Nacional; ha dado rango constitucional a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, incorporándolos en el artículo 75, inciso 22; en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, aprobado por ley 25.932; y demás tratados internacionales que versan sobre estos derechos, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, todos ellos también con jerarquía constitucional. De estos tratados, el compromiso específico surge del artículo 12 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes, que indica que “Todo Estado Parte velará por que, siempre que haya motivos razonables para creer que dentro de su jurisdicción se ha cometido un acto de tortura, las autoridades competentes procedan a una investigación pronta e imparcial.”

Si la Argentina no establece leyes y reglamentaciones tendientes a abolir en la práctica la tortura en el ámbito de su territorio, podría estar incumpliendo compromisos internacionales que asumió.

V) La investigación de los casos de tortura en las provincias argentinas

Un estudio realizado en el marco del Programa de Acreditación Institucional de Proyectos de Investigación en Derecho (DeCyT) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA), permitió obtener información actualizada sobre la forma de instrucción e investigación de los casos de tortura en las provincias de Salta, Jujuy, Santa Fe, Formosa, Tucumán, Catamarca, Córdoba, Neuquén, Río Negro, Mendoza, Chaco, Entre Ríos, San Luis y Buenos Aires. Si bien las entrevistas estuvieron enfocadas principalmente en los casos de torturas, sirven para tener un panorama genéricamente global de la investigación de otros delitos en los ámbitos penitenciarios. Un apretado resumen de los datos recabados en la investigación se brindan a continuación:²²

1. Provincia de Buenos Aires

Se trata del principal sistema penitenciario del país. Tiene 70 establecimientos carcelarios con más de 28.000 internos, aunque la capacidad de alojamiento es de poco más de 22.000 plazas.

²² La investigación fue publicada en tres artículos del año 2010, 2011 y 2012. Los artículos son: “La obligación de investigar ante la existencia de una denuncia o de razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura” en *Taripawi, Revista de Estudios sobre Sociedad y Justicia*, N° 1, Julio/Diciembre 2010, Revista Semestral publicada por el Instituto de Estudios, Formación y Capacitación de la Unión de Empleados de la Justicia de la Nación, ISSN 1853-1776, páginas 38-53; 2011, “La prevención de la tortura en algunas provincias argentinas” (versión resumida) en *Taripawi, Revista de Estudios sobre Sociedad y Justicia*, N° 2, Julio/Diciembre 2010, Revista Semestral publicada por el Instituto de Estudios, Formación y Capacitación de la Unión de Empleados de la Justicia de la Nación, ISSN 1853-0877, páginas 40-56 y “La prevención de la tortura en algunas provincias argentinas” (versión completa) en *Icaro, Revista de Derecho de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad y el Encierro*, Año 5, N° 5, 2011, publicada por Fabián J. Di Plácido, editor, en Bs. As., I.S.S.N. 1850-1338., páginas 237- 293.

Se trata del principal sistema penitenciario del país. Tiene 70 establecimientos carcelarios con más de 28.000 internos, aunque la capacidad de alojamiento es de poco más de 22.000 plazas.

El Servicio Penitenciario bonaerense tiene asignadas funciones de seguridad, particularmente en la prevención de los delitos que ocurren dentro de los establecimientos penitenciarios. Ante la denuncia de la posible comisión de un delito dentro de una cárcel bonaerense, inicialmente participa personal penitenciario en la preservación del espacio físico en el que ocurrió el hecho, hasta tanto asume la conducción de la investigación el fiscal competente. Si el delito que hay que investigar dentro de la cárcel es el de tormentos o apremios ilegales, interviene la misma autoridad que investiga otros delitos.

En los últimos cinco años, han existido denuncias de apremios o aplicación de tormentos, pero no hay personal condenado judicialmente.

2. Salta

Cuando se denuncian delitos ocurridos en las cárceles provinciales, se da intervención inmediatamente a la policía porque el Servicio Penitenciario “no tiene facultad investigativa”. Cuando el delito se denuncia como ocurrido en el interior de una comisaría o alcaidía policial, es la policía salteña, en su rol de auxiliar de justicia del juez o fiscal competente, quien efectúa la investigación preliminar, aunque no la autoridad policial del lugar del hecho. Se creó una fiscalía especializada en causas policiales y penitenciarias, como consecuencia de la gran cantidad de causas por delitos de apremios ilegales, para así subsanar el desequilibrio generado por la facultad de la policía para investigar en los casos en que hubiere agentes de policía involucrados en el hecho. Este fiscal interviene sin desplazar al fiscal de la causa cuando está imputado personal policial o del servicio penitenciario en denuncias de maltrato a personas privadas de su libertad. En el ámbito administrativo, la investigación de la responsabilidad del personal penitenciario la efectúa el departamento jurídico y la del personal policial, la Secretaría de Seguridad. En ambos casos, según las autoridades provinciales, en la investigación interviene personal civil.

3. Jujuy

En la provincia de Jujuy, la prevención sumaria ante la denuncia de un delito cometido dentro de la cárcel, queda a cargo del Servicio Penitenciario. Si un interno, o un familiar de éste, efectúa la denuncia de malos tratos o tortura ante la justicia ordinaria, comienza la investigación a cargo de un Juez de Instrucción. Pero, paralelamente a ello, el Servicio Penitenciario provincial iniciará una actuación administrativa. La instrucción del sumario se encuentra a cargo de oficiales dicha fuerza y luego se eleva a la Dirección de Asuntos Legales a cargo de un Alcalde Mayor. Los antecedentes del denunciante son provistos por el Gabinete Criminológico. En los casos en los que exista personal de la fuerza penitenciaria imputado, de acuerdo a las pruebas existentes, se procede a decretar la disponibilidad o la suspensión preventiva del mismo.

Cuando la justicia ordena que la prevención sumaria esté en manos de otra fuerza, se debe disponer la autorización correspondiente al personal a cargo para que ingrese al lugar de los hechos. El personal penitenciario debe colaborar en todo lo que el juez ordene.

Las autoridades jujeñas afirmaron que en 2010 hubo solo dos o tres denuncias de apremios ilegales, involucrando principalmente a celadores, y en las cuales intervinieron directamente jueces de instrucción. No hubo condenas y expresaron que nunca se realizó una denuncia que involucrara a profesionales del Servicio Penitenciario provincial.

Por otro lado, admitieron que en la provincia no se han formado comisiones especiales para investigar estos hechos, conforme lo previsto en el Protocolo de Estambul, sino que las investigaciones las ha efectuado la Justicia.

4. Santa Fe

En la prevención sumaria de las denuncias de malos tratos o tormentos, interviene directamente el Director de Asuntos Internos Penitenciarios, quien realiza el sumario administrativo. También participa la Policía de la jurisdicción. La investigación administrativa está ahora a cargo de un funcionario político. En el ámbito policial, interviene en la investigación la Dirección Provincial de Asuntos Internos Policiales, pero a veces los jueces han apartado a estos funcionarios y han tomado a su cargo la instrucción sumaria. En los casos en que se denuncian malos tratos y apremios ilegales, lo primero que se analiza

es si corresponde trasladar al interno fuera del ámbito de custodia del Servicio Penitenciario, incluso antes de que lo requiera o no el Fiscal.

En el ámbito del Servicio Penitenciario de la provincia de Santa Fe, quien lleva adelante la investigación de las denuncias de malos tratos o tormentos es personal civil que cuenta con la colaboración de personal penitenciario externo a la unidad para preservar la escena del crimen, la prueba y su custodia. Para los casos en los que existe personal implicado en la comisión de malos tratos o tormentos, la reglamentación local permite trasladarlos a otro destino distinto de aquel en el que ejerce sus funciones o la posibilidad de ordenar su pase a disponibilidad. Optar por cada una de ellas es una decisión política de acuerdo a los elementos con los que cuenten sobre la denuncia formulada. Las autoridades afirmaron que, en los últimos cinco años hubo denuncias por apremios ilegales o aplicación de tormentos (no pudieron precisar la cantidad), destacando que un problema que advierten es la inadecuada subsunción típica que realizan los juzgados, calificando como apremios ilegales o vejaciones, conductas que se subsumen en la imposición de tormentos.

En relación con la existencia de sanciones administrativas al personal penitenciario por estas causas, existe personal con apercibimientos y con pedidos de cesantía. Es destacable el hecho de que resulta muy bajo el porcentaje de condenas judiciales en las causas en donde ha habido personal policial imputado. Desde que dicha fuerza se encuentra a cargo de la gestión, no hubo ningún caso de condena penal impuesta a un agente penitenciario.

La provincia cuenta con un sistema de información sobre hechos de violencia en instituciones de ejecución penal entre internos o del personal hacia los internos que se comenzó a confeccionar en el año 2008, al encontrarse con una absoluta falta de información sobre hechos de violencia dentro del Servicio Penitenciario. No había con anterioridad ningún tipo de formulario que registrara estos hechos y sus características. Por lo tanto, se crearon instrumentos básicos con tal fin. Dichos instrumentos consisten en un completo formulario que permite relevar todo hecho de violencia, acerca del cual se requieren numerosas precisiones (si el hecho tuvo lugar entre internos o personal penitenciario e internos, si hubo lesiones, de que estilo, etc.). Los formularios fueron recibidos en la Dirección General del Servicio y, junto a un grupo de investigadores de la Universidad del Litoral, se

confeccionó en el año 2008 un primer informe sobre “Hechos de Violencia en el Servicio Penitenciario”, que se volvió a confeccionar en el año 2009. En el ámbito policial existen formularios similares, contando con información sobre hechos violentos en sede policial.

5. Córdoba

Cuando un interno manifiesta alguna inquietud sobre sus derechos y quiere efectuar alguna denuncia, lo debe informar al Servicio Penitenciario, que a su vez debe comunicarla, en el término de 4 hs. al juzgado de ejecución que corresponde. El juez puede citarlo en el acto o en su defecto, al día siguiente, para establecer si el delito que se quiere denunciar corresponde o no a la competencia provincial. El juez debe comunicar la denuncia a la fiscalía correspondiente.

Las actuaciones son expeditas, se realizan en presencia del interno, quien puede ser forzado a comparecer por la fuerza pública, cuando hubiere motivos que indicasen algún tipo de distorsión sobre su verdadera voluntad. Si existiese alguna imposibilidad para trasladar al recluso, el juez de ejecución debe presentarse en el lugar donde se aloja para tomarle declaración. Si la denuncia versare sobre una infracción disciplinaria de un agente, el Servicio Penitenciario de Córdoba actúa inmediatamente para determinar los hechos e imponer una sanción disciplinaria al responsable.

La autoridad penitenciaria es la que toma conocimiento sobre el hecho. Existe un cuerpo especial dentro del servicio penitenciario que registra las actuaciones por video. Además, en los diferentes sectores de los establecimientos penitenciarios más importantes de Córdoba, se encuentran enclavadas cámaras de seguridad en los espacios comunes. Cuando la infracción o el hecho trascienden lo disciplinario para convertirse en un delito, ya sea especial o común, inmediatamente concurre al lugar del hecho la policía judicial y la policía científica con sus recursos propios.

6. Catamarca

Existen muy pocas denuncias sobre malos tratos en las cárceles. Si el encargado de recibirla es el mismo personal penitenciario y está involucrado personal de dicha fuerza, se conforma una comisión es-

pecial que separa momentáneamente a los agentes involucrados en la denuncia hasta tanto finalice la investigación. En todos los casos, es el personal penitenciario el que tiene el primer contacto con la situación y de acuerdo a cómo se plantea el tipo de delito y de qué denuncia se trata, se define el procedimiento a llevarse a cabo.

Cuando los malos tratos a los detenidos se da en las comisarías, ante una denuncia de apremio o tortura en la alcaldía policial, la prevención sumaria de esos delitos corresponde que sea realizada por la policía judicial en contacto directo con la fiscalía de turno.

Para identificar, proteger y asegurar la escena del posible delito, así como también toda la prueba relacionada con videos de cámara de seguridad, registro de guardia, novedades de ingreso y egreso de personal, se hace lo que se denomina “un perímetro de seguridad”, donde se cierra el área de conflicto y se separa al personal involucrado, tomando intervención un grupo especial que se llama “de custodia y traslado”. Durante las pesquisas queda presente uno de los integrantes de la celda o del pabellón para que sea testigo de los elementos que se encuentran en el área.

Catamarca cuenta con un régimen procesal penal acusatorio: la dirección de la investigación, llamada investigación penal preparatoria, está a cargo de los fiscales de instrucción. La primigenia conservación que hace el personal del Servicio Penitenciario se realiza en el caso de delitos penales, dando conocimiento al fiscal de instrucción de turno, quien ordenará o ratificará la conservación de los elementos, el secuestro y la remisión pronta a sede judicial.

7. Chubut

Cuando se denuncia la posible comisión de un delito dentro de un establecimiento penitenciario de la provincia, la prevención sumaria es responsabilidad de la policía de Chubut, fuerza encargada de la guarda y custodia de los detenidos ya que la provincia no posee servicio penitenciario. Si la denuncia se ha realizado directamente en una fiscalía es el Poder Judicial el que hace las actuaciones con recursos propios o con el apoyo de una fuerza de seguridad. Si el hecho ocurre en una cárcel federal y la Procuración penitenciaria es informada acerca del mismo, se da aviso a la Fiscalía General, que convoca al denunciante a comparecer para que realice la denuncia. El material

probatorio que pueda existir debe ser reclamado y preservado por el órgano instructor.

Durante la investigación de un posible delito de malos tratos se busca preservar a la persona privada de libertad. El retiro de una denuncia de tortura, es algo que, según funcionarios del poder ejecutivo provincial, no ha ocurrido nunca. En caso de que hubiere signos visibles en el cuerpo de un interno que indiquen la posible comisión del delito de tortura, se da aviso a la Secretaría de Derechos Humanos.

El ingreso al lugar del hecho corresponde al personal de las alcaldías, aunque por la escasa cantidad de integrantes con que cuenta, muchas veces se requiere la colaboración de la policía provincial. De todas maneras, cuando la intervención es judicial, entonces corresponde al juez la elección de la fuerza con la que se realiza el procedimiento.

En los casos de denuncias de apremios ilegales y tortura, en la provincia se realiza un sumario administrativo y se separa al personal del trato con los internos.

Según los entrevistados en el informe al que estamos aludiendo, sólo ha ocurrido un caso de este tipo de delitos en los últimos 5 años, ocurrido en 2010. En dicha oportunidad murió un interno en una cárcel federal, hecho por el cual fue procesada la cúpula del Servicio Penitenciario de la unidad. Por su parte, no existe ningún caso reportado en las cárceles provinciales.

No sostiene lo mismo el representante de la Defensoría General de la Provincia de Chubut, al explicar que esa dependencia creó en el año 2004 un banco de datos sobre casos de torturas, y que desde ese entonces, se han recibido alrededor de 1.600 denuncias por casos de abuso, apremios, maltrato, vejaciones y severidades. Dicha cifra corresponde a aproximadamente 400 denuncias por casos ocurridos en la vía pública al momento de la aprehensión, unas 600 denuncias por hechos en lugares de encierro y el resto, ocurridos en el transcurso de la detención en la vía pública hacia los lugares de detención.

Frente a una investigación llevada a cabo en la circunscripción de Trelew, acerca de la judicialización de casos de abuso policial o violencia institucional (torturas, abusos, tormentos, vejaciones, etc.) pudo relevarse que de 611 casos denunciados en la década del '90, solamente dos fueron elevados a juicio oral y sólo en uno de ellos recayó

sentencia condenatoria. Por ello le fue encomendado a los defensores oficiales la facultad de patrocinar a las víctimas de esos hechos que quisieran denunciarlos y constituirse como partes querellantes, tras lo cual fue elevándose a lo largo de los años el número de causas por hechos de malos tratos que fueron investigados, elevados a juicio y finalmente, sentenciados.

8. Neuquén

En Neuquén la creación de un servicio penitenciario provincial se encuentra en proceso. Dicha fuerza contará inicialmente con 600 agentes, pero hasta que ello se efectivice, la fuerza que actúa en el interior de las cárceles y la que interviene en la investigación dentro de las unidades de detención siempre que exista un hecho delictivo, es la Policía de Neuquén. Frente a delitos de tortura o situaciones similares, la denuncia la hace el interno ante un juez y la intervención policial es por orden de aquél. La Fiscalía General de Graves Atentados es la encargada de atender los casos de torturas o apremios ilegales cometidos en la provincia. Los fiscales cuentan con una dotación de peritos que actúan como auxiliares de la justicia, pero en los casos en que se investiga a la fuerza policial que está a cargo de las unidades de detención, entonces se busca la colaboración de peritos externos a la policía, en particular, se recurre, por lo general, a la Gendarmería Nacional, como así también a laboratorios privados para el análisis de las pruebas recolectadas.

En la provincia de Neuquén, cuando intervienen las autoridades judiciales, ingresan a los lugares de detención, acceden a los detenidos y a la documentación con la autorización dada por una orden de allanamiento.

Respecto de las medidas que se toman para asegurar la escena del crimen, cuando las autoridades toman conocimiento de un hecho de tortura o de agravamiento de las condiciones de detención, ya sea por denuncia de defensores particulares, oficiales, o por alguna ONG, se comunican a la brevedad con el Poder Judicial, que es el órgano encargado de iniciar la investigación y solicitar u obtener los diversos tipos de prueba. Al existir en casi todas las unidades de la provincia sistemas de videocámaras, el instructor solicita los videos o, directamente, ordena su secuestro.

Si estuviera imputado personal de las unidades, puede apartarse-lo de la función en contacto con internos. Las autoridades explicaron que lo que se procura es evitar el contacto entre la víctima y el victimario, desplazando al agente hacia otra unidad o también, trasladando al interno con su consentimiento. La custodia de los sectores donde pudo haberse cometido un delito la hace personal policial de la comisaría de la jurisdicción correspondiente, hasta el momento en que el fiscal se haga cargo.

Las autoridades no pueden precisar una cantidad precisa de casos de apremios ilegales en la provincia de Neuquén durante los últimos 5 años aunque. Respecto de las torturas, durante ese período, se han registrado solo cuatro casos. El más significativo de ellos fue el caso “Zárate”, del año 2011, el cual dejó el saldo de veintisiete agentes procesados y sumariados administrativamente y seis condenados, tres de ellos con pena privativa de libertad de cumplimiento efectivo.

9. Río Negro

En Río Negro se está conformando un servicio penitenciario civil, pero todavía no tiene el control total de ninguna unidad carcelaria y convive con el personal policial.

En la investigación de delitos ocurridos dentro de las cárceles, interviene la policía de Río Negro. Dichas pesquisas son llevadas a cabo por parte de efectivos que no desempeñan funciones dentro de las unidades penitenciarias, sino por personal que acude a pedido del fiscal o del juez de turno. Sin embargo, las medidas tendientes a preservar el cuerpo del delito las realiza el personal de la unidad una vez que toma conocimiento del hecho. Si lo que se investiga es la aplicación de tormentos o apremios ilegales, la denuncia ingresa por sede judicial interviniendo entonces el fiscal, el juzgado de instrucción de turno, y la policía.

El acceso a la documentación se realiza por el secuestro desde los juzgados y los detenidos son interrogados dentro de los juzgados y no por personal policial. Para el acceso a los lugares de detención, ya sea una comisaría o una alcaldía, no se requiere orden de allanamiento porque esos lugares están bajo el ala de la propia institución policial por ende, los investigadores encargados de la prevención sumaria acceden directamente. Una vez que interviene la autoridad

judicial, procede al secuestro de los libros y de los partes policiales que hubiere.

La recolección de datos de la escena del crimen la hace el equipo de investigadores de la policía, aunque para procesar los rastros que se levantan se recurre muchas veces a fuerzas de seguridad externas o a laboratorios privados por falta de equipos.

Iniciada una investigación, existe la posibilidad de trasladar a otras unidades al testigo principal y a la víctima del hecho, incluso hacia otra jurisdicción. El problema en esta provincia es que la policía es la fuerza de seguridad que actúa en función penitenciaria por lo que, aun trasladando a la víctima o testigo, el peligro que motiva el traslado podría subsistir. A pesar de ello, si el personal involucrado en el hecho estuviere individualizado y tuviera trato con los internos, se lo aparta. Cuando la responsabilidad está dividida entre varias personas, entonces se traslada al interno para evitar el contacto con ellos.

En la provincia de Río Negro se aprobó la implementación del “Protocolo Adicional de Lucha contra la Tortura” con un mecanismo provincial.

Respecto de casos de torturas y apremios en los últimos 5 años, en Río Negro reconocen hechos que derivaron en la inhabilitación de agentes policiales y en condenas de ejecución condicional por apremios y vejaciones. Por casos de tortura, se dictó una condena en el año 2011, y en años anteriores se impuso una condena no firme por el caso “Torres”. Incluso se condenó al director de la cárcel de Viedma por la muerte de un recluso en una celda de aislamiento y en la actualidad existe otra denuncia por un hecho similar.

10. Mendoza

Ante la denuncia sobre la comisión de un delito dentro de una cárcel, la autoridad penitenciaria se comunica con la Unidad Fiscal Especial. A tal efecto se crea un cerco de la zona para que trabaje el personal de criminalística. Se labran las actas y se toman las audiencias testimoniales, tanto al personal como a los internos que puedan haber intervenido en el hecho. Todo el procedimiento se hace en presencia de personal de la oficina fiscal que concurre al lugar. El Código Procesal Penal prevé la figura del ayudante fiscal. Es abogado y concurre al lugar de los hechos y acompaña la actividad policial

de investigación, suscribiendo todas las actas y llevando adelante las demás formalidades de rigor.

Paralelamente, interviene otro organismo en forma inmediata, para hacer un control administrativo y disciplinario de la actuación del personal penitenciario, denominado Inspección General de Seguridad. Ese organismo envía un inspector y actúa en forma paralela con la Policía y la Oficina Fiscal.

A fin de preservar la escena del crimen, inmediatamente se notifica a la unidad fiscal y se resguarda el lugar hasta que llega el agente fiscal y la policía científica. En el caso de los complejos que tienen filmaciones, inmediatamente se retiran y quedan bajo la supervisión de la máxima autoridad que se encuentre presente en el lugar.

La autoridad penitenciaria o la autoridad que, en su caso intervenga, puede disponer el traslado de la víctima, del presunto autor y de los testigos. La calificación legal del hecho queda a cargo del fiscal de instrucción, sin perjuicio del control ulterior del juez de garantías. En caso que exista personal penitenciario imputado, inmediatamente se lo aparta de la función en contacto con internos.

En los últimos 5 años han habido denuncias referidas a apremios y aplicación de tormentos en el ámbito carcelario, lo cual ha dado lugar a exoneraciones y cesantías. Asimismo, han habido al menos dos condenas penales de inhabilitación y prisión en suspenso a funcionarios provinciales..

11. San Luis

En San Luis, ante la presunción de la comisión de un delito en el ámbito carcelario, toma intervención la prevención policial, informando al juez y al fiscal, con el objeto de preservar la escena del hecho y las pruebas. En ese sentido, trabajan en forma conjunta la policía, la fiscalía y el juez. A los fines de preservar la escena del crimen, se actúa con la colaboración de todas las dependencias de la policía, otorgándole marco de legalidad con la presencia del juez de instrucción. Toda prueba queda en custodia de personal policial, junto con todo lo que constituye el material de secuestro. Por seguridad y para prevenir cualquier otro hecho similar, se aísla al interno. La decisión puede ser tomada tanto por el Director como por el Jefe de Servicio.

En caso que exista personal penitenciario imputado, la Ley 394 (de 2004) faculta al Jefe de Servicio a apartarlo de la función inmediatamente y automáticamente se realiza un cambio de destino.

En los últimos cinco años, se han denunciado 3 casos de apremios ilegales o aplicación de tormentos, los cuales se encuentran aún en proceso. Sólo se registra un caso por apremios en que un agente penitenciario fue sancionado a nivel administrativo, pero sin ningún trámite a nivel judicial. Entre 2009 y 2011 se registraron, en las cárceles puntanas, dos muertes (una, por lesiones entre internos, hecho ya esclarecido y con condena; y la otra, por enfermedad).

En 2005, el Procurador General de la provincia elevó un informe sobre 170 expedientes por apremios ilegales, torturas y malos tratos por parte del personal policial o penitenciario. En ambos casos, a la fecha no existe todavía ninguna condena.

12. Entre Ríos

Ante la denuncia acerca de la posible comisión de un delito dentro de una cárcel entrerriana, inicialmente participa personal penitenciario: se preserva el espacio, no se permite ningún tipo de operación por parte del personal de la unidad y se llama inmediatamente al juzgado de instrucción en turno y a la policía a través de la Dirección de Criminalística, quienes inmediatamente se hacen cargo de la situación. En forma separada, el Servicio Penitenciario lleva adelante una investigación, que le es impuesta por ley, pero no opera en la escena del crimen. La información para poder llevar adelante esa investigación la solicita posteriormente al área de criminalística de policía o al juzgado interviniente. Cuando el delito se cometiera dentro de una comisaría o alcaidía policial, la prevención queda a cargo de la policía y siempre se da intervención inmediata al juzgado de instrucción en turno. Los detenidos alojados en comisarías o alcaidías dependen de la policía, no de personal penitenciario.

Si el delito presuntamente cometido dentro de la cárcel fuere el de tormentos o apremios ilegales, interviene la misma autoridad que investiga otros delitos. El Servicio Penitenciario tiene la obligación de informar inmediatamente al juez de ejecución y además formular denuncia ante el juez de instrucción. En lo atinente a las medidas que se arbitran para identificar, proteger y asegurar la prueba, afirman que en

los últimos años se han instalado cámaras de seguridad en todos los sectores de las unidades.

En caso de haber personal penitenciario imputado, generalmente, se lo aparta de inmediato de las funciones en las que tenga contacto con internos y se define la disponibilidad mientras se lleva a cabo el sumario o la investigación a través del juzgado.

Ante una posible denuncia de apremios ilegales, tortura o problemas por peleas entre internos, se busca separar al afectado del resto de la población penal, para resguardar su integridad. Mientras tanto, se observa el hecho para determinar si la persona puede volver a ingresar al mismo ámbito o se hace necesaria una reubicación.

Si algún interno presentase una denuncia por tortura o apremios ilegales y luego la retirase, el servicio penitenciario provincial debe igualmente llevar adelante la investigación y dar participación, al juez de ejecución de pena y al juez de instrucción en turno para que lleven adelante la investigación y la causa. El servicio penitenciario no puede dejar sin efecto la denuncia porque el hecho de que el interno la retire, sino que debe llevar la investigación adelante y terminarla con una resolución del director general, quien, a través de un dictamen previo de asesoría legal, dispondrá si corresponde sancionar, separar o, en su caso, dejar sin efecto la investigación.

En los últimos cinco años, no han existido denuncias de apremios o aplicación de tormentos en Entre Ríos. Por ello no hay personal condenado judicialmente. Tampoco registran sanciones administrativas. Desde que la provincia adhirió a la ley 24.660, y paralelamente con la creación de los jueces de ejecución, surgió la figura del delegado penitenciario. Entre Ríos cuenta con estos delegados quienes dependen directamente del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia. Son abogados y funcionarios judiciales designados por concurso. Diariamente se hacen presentes en las unidades penales para ponerse a disposición de los internos, en caso que ellos deseen llevar adelante algún tipo de trámite, ya sea judicial o de cualquier otra índole, y a su vez, ejercen el control pertinente de la función penitenciaria.

Entre 2009 y 2011, registraron 4 muertes en el ámbito carcelario, una en 2009 por una reyerta entre internos; dos durante 2010, uno por suicidio y el otro por una reyerta, corriendo la misma suerte el muerto en 2011.

VI) Conclusión

Como puede apreciarse en este panorama genérico de doce provincias, los lineamientos y directrices emanados del Protocolo de Estambul distan mucho de ser cumplidos acabadamente, y por ello fundamentamos la necesidad de una ley que los recepte. Además, el esclarecimiento de los delitos ocurridos en ámbitos penitenciarios exige, por su especificidad, una especial atención en su detección y esclarecimiento, de no ser así, el Estado estaría incumpliendo su deber de brindar seguridad a los reos, que emana de la Constitución Nacional. Es menester, por lo tanto, una ley que resuelva el inconveniente del conflicto de intereses que puede generarse cuando el servicio penitenciario investiga preliminarmente o instruye la presunta comisión de delitos ocurridos en su ámbito.

VII) Texto normativo propuesto

Artículo 1°: Prohíbese la participación de miembros de los servicios penitenciarios federales y provinciales en la investigación preliminar e instrucción de los delitos cometidos en el ámbito de los establecimientos penitenciarios provinciales y federales. Esta misma prohibición regirá para cualquier otra fuerza de seguridad que cumpla regularmente la función de custodia dentro de los establecimientos penitenciarios.

Artículo 2°: Deróguese el inciso ñ del artículo 6° de la ley orgánica del servicio penitenciario federal 20.416.

Artículo 3°: Se establece el plazo de doce (12) meses para la modificación de las reglamentaciones administrativas que resulten contrarias a las normas previstas en la presente ley y a los lineamientos emanados del “Manual para la Investigación y Documentación eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, inhumanos o degradantes”, conocido como Protocolo de Estambul.

Artículo 4°: A los efectos de la presente ley se entiende por establecimiento penitenciario cualquier lugar de detención o sector bajo jurisdicción o control de los Estados nacional, provincial o municipal, así como cualquier otra entidad pública, privada o mixta, donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, por orden, o con consentimiento expreso o tácito de autoridad judicial, administrativa o de otra autoridad pública. A modo enunciativo

pero no limitativo se considerarán establecimientos penitenciarios los complejos o unidades penitenciarias, las prisiones, cárceles, alcaidías, centros de detención, casas de pre-egresos, centros penitenciarios hospitalarios y de tratamiento de enfermedades, colonias, granjas e institutos penales.

Artículo 5°: De conformidad a lo establecido con los artículos 29 y 30 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, las disposiciones de la presente ley son de orden público y de aplicación en todo el territorio de la República.

Artículo 6°: La presente ley entrará en vigencia a partir de los treinta (30) días de su promulgación.

Artículo 7°: Se establece un plazo de doce (doce) meses para que las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adecuen su legislación a la presente ley.

Artículo 8°: Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

Oficios: herramientas para retornar a la cultura del trabajo**Resumen ejecutivo**

El presente documento propone una revalorización de los oficios como herramientas dignas de trabajo y promueve un mecanismo para la reinserción laboral de los desocupados, que al mismo tiempo colabora en la reducción de los subsidios que actualmente afronta el Estado.

I) Introducción

En nuestro país con el correr de los años se han ido perdiendo ciertos oficios que en el pasado cumplían una función sumamente importante. Algunos de ellos han literalmente desaparecido; otros se encuentran próximos a hacerlo, y algunos, los menos, han sido recuperados o bien reinventados para ser útiles a la sociedad moderna, en la cual predomina el consumo excesivo y donde la mayoría de las cosas son descartables.

La palabra oficio tiene su origen etimológico en la palabra latina *officium*²³ entendiéndose por ellos a una ocupación habitual o la profesión de algún arte mecánica. El término suele utilizarse para hacer referencia a aquella actividad laboral que no requiere de estudios formales, pero sí una preparación técnica y la adquisición de ciertos conocimientos, que en su mayoría son enseñados a través

²³ Diccionario de la real academia española: <http://www.rae.es>

del ejemplo y de manera práctica, transmitiéndose por lo general de generación en generación. Los oficios son ocupaciones humanas que permiten la subsistencia de una persona y de su grupo familiar, cuya preparación generalmente se obtiene por la práctica dirigida por un padre o madre, familiar o maestro, o bien a través de una escolaridad técnica que no alcanza el grado de una profesión universitaria.

Así, por ejemplo, un oficio puede ser aquella actividad que desempeña un albañil, tornero, carpintero, panadero, lustra botas, carnicero, cartero, comerciante, zapatero, soldador, herrero, electricista, pintor, etc. mientras que una profesión requiere estudios superiores, como puede ser un médico, abogado, arquitecto, contador, etc.

Históricamente, los expertos en algún oficio no solo resultaban una pieza autónoma sino que además, se relacionaban con distintos sectores productivos como la agricultura (gañan, trillador, esquilador, herrador, etc.), la industria (herrero, calderero, cordelero, carretero, sastre, talabartero, zapatero, etc.) y la construcción (albañil, pintor, yesero, cavador, hachero, etc.).

La diferencia entre el oficio y la profesión es que el oficio se relaciona más con los trabajos manuales, en donde el trabajador debe ser muy hábil para realizar una tarea específica. Generalmente el oficio se aprende trabajando directamente con la materia, es decir, se aprende empíricamente y es fruto de la experiencia. Mientras que la profesión se enseña en las universidades o institutos, ya que requieren conocimientos especializados; teniendo el profesional un respaldo académico para realizar una labor específica.

A nuestro entender, la formación en oficios a los ciudadanos que hoy son beneficiarios de planes sociales, puede servir para solucionar varios problemas.

En primer lugar para reinstaurar la cultura del trabajo en nuestro país, la cual se ha ido perdiendo en un amplio sector de la sociedad durante las últimas décadas. La recuperación de esta cultura, generará mayores ingresos a las familias, al tiempo que dotará de mayor dignidad a las personas. Por otro lado, reducirá el gasto que destina el Estado al mantenimiento de una franja de la población improductiva. No debemos minimizar las ventajas que esto significará para las empresas al momento de contratar recursos con capacitación. Por último, no debemos dejar de mencionar las ventajas que experimentará

el resto de una sociedad que vería acortadas las brechas sociales y culturales que hoy la agrietan.

II) El papel que desempeñan los planes sociales en nuestra sociedad. Propuesta de trabajo

Resulta importante brindar un concepto acerca de los planes sociales para poder delimitar los conceptos y entender a qué nos que-remos referir con el uso de esas palabras. Los planes sociales son una política que intenta ofrecer asistencia a los sectores más desfavorecidos a través de asignaciones, viviendas o elementos para una mejor calidad de vida. Existen muchos tipos de planes sociales en Argentina, pero los podemos clasificar en: Planes de trabajo y Desarrollo Social, Planes de Educación, Planes de Salud y Planes de Vivienda y Servicios.

En nuestro país hay en la actualidad un gran número de ciudadanos beneficiarios de los distintos planes sociales del Gobierno Nacional, que los reciben sin entregar nada a cambio.

La propuesta que hacemos en el presente trabajo se orienta concretamente en crear las condiciones que permitan formar y capacitar a esa mano de obra desocupada o sub-ocupada beneficiaria de los planes sociales, para que a través de alguna actividad laboral rentada puedan alcanzar mejores condiciones económicas y sociales. Muchas veces esa potencial mano de obra no se emplea debido a la carencia de herramientas; a una escasa o nula receptividad por parte de un mercado laboral altamente competitivo; o bien por la falta de capacitación y especialización para poder realizar cualquier tipo de tarea.

Un estudio realizado recientemente por la Fundación Libertad y Progreso²⁴ demuestra que un altísimo porcentaje de las personas que resultan ser beneficiarias de los distintos planes sociales, están interesadas en recibir alguna capacitación o formación de cualquier

²⁴ “LA TRAMPA DE LA DEPENDENCIA ECONOMICA: Un análisis de los planes sociales en Argentina y en la Provincia de Buenos Aires”. Autores: Marcos HildingOhlsson, Alex Jorgensen y Agustín Etchebarne. Fundación Libertad y Progreso.

actividad que les pueda brindar una herramienta de trabajo para lograr una mayor y mejor inclusión social y laboral.

Mediante dicho trabajo se pudo conocer que el 58% de los encuestados no estaba de acuerdo con el sistema actual de los planes sociales. Un 88% creía que los planes eran utilizados políticamente, mientras que un 83% dijo que los planes sociales deberían apuntar a capacitar y generar empleo.

Como consecuencia de este disparador, hemos pensado en una solución de fácil aplicación y pronta solución, para satisfacer las aspiraciones de los actuales beneficiarios de los planes sociales y a su vez, reducir de manera paulatina y significativa el gasto del Estado.

La propuesta de trabajo consiste en encomendar al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la realización de un listado actualizado de los beneficiarios de los distintos planes sociales que quieran recibir formación y ser capacitados en algún oficio. A su vez, sería deseable que esa formación fuese brindada por empresas interesadas en incorporar mano de obra a sus respectivas explotaciones.

La implementación de la medida se haría efectiva a través de un sistema de pago conjunto del salario de la persona que decida formarse y, a nuestro entender, debería funcionar de la siguiente manera:

1. Efectuar un relevamiento de las personas beneficiarias de algún plan social que estén interesadas en ser capacitadas para ejercer algún oficio.
2. Empadronamiento de las empresas que desean incorporar especialistas en oficios a sus estructuras.
3. Selección por parte de las empresas de las personas que reúnan las condiciones buscadas, para llevar a cabo su formación con miras al futuro desarrollo de actividades dentro o fuera de la empresa.
4. Será requisito que los aspirantes renuncien a la percepción de los planes sociales que reciben mientras dura la capacitación.

5. Los beneficiarios a los programas de capacitación de las empresas percibirán el equivalente a un salario mínimo, vital y móvil que fije el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Dicho salario se integrará con el aporte del Estado equivalente al plan social y la empresa deberá completar el importe restante.
6. La Empresa que decida formar o capacitar a estas personas deberá contratar obligatoriamente alguna Aseguradora de Riesgo de Trabajo (ART), desde el momento en que comienza a formarse o capacitarse a la persona elegida.
7. El beneficiario contará con un máximo de veinticuatro (24) meses de formación o capacitación y luego de este período podrá ser efectivizado por la Empresa que lo formó. A partir de ese momento debe cesar el aporte Estatal al salario que pasará a pagar la empresa. De no prosperar la efectivización por parte de la Empresa, el beneficiario podrá volver a inscribirse para percibir el plan social por el monto que le correspondería de no haberse dado de baja.

De este modo el Estado iría reduciendo sus aportes y se incentivaría a retomar la cultura del trabajo. Es relevante aquí comprender que la función del Estado no debe ser únicamente entregar dinero, sino que además debe procurar convertirse en un nexo para que las personas puedan acceder a un trabajo digno, que les permita lograr el sustento diario de sus familias.

III) Planes sociales en la Argentina²⁵

- Jóvenes con más y mejor Trabajo

²⁵[dem.

Este programa tiene como objetivo generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes, a través de acciones integradas, que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria y realizar experiencias de formación y prácticas en ambientes de trabajo, entre otras acciones. Los jóvenes que participan reciben una ayuda económica mensual de \$450 a cambio de su participación en distintas capacitaciones y talleres. A su vez, se otorgan beneficios adicionales por finalizar las capacitaciones y la escolaridad. Estos beneficios adicionales generan un ingreso mensual promedio de \$525.

- Seguro de Capacitaciones y Empleo

El SCyE es un esquema integrado de prestaciones por desempleo no contributivo para apoyar a diferentes públicos en la búsqueda activa de un empleo. Esto implica una asignación monetaria mensual no remunerativa de \$225 durante los primeros 18 meses y de \$200, en los siguientes 6 meses. La duración máxima es por 24 meses. Esta asignación es acompañada por acciones (presentaciones) que debe realizar el participante. Se puede recibir al mismo tiempo que otros planes del ministerio.

- Programa Jefes de Hogar

El presente programa fue lanzado en 2002 como respuesta a la crisis de 2001 y debería haber finalizado en 2007. Sin embargo, como se puede apreciar en el cuadro 1, a la fecha todavía hay 533 personas que perciben este beneficio a través de este plan (la gran mayoría hizo el traspaso a la Asignación Universal). Otra curiosidad es que este plan no figura en ninguna parte de la Ley de Presupuesto 2012. Se estima que para él se dispone de \$1.000.000 y aunque este monto pueda parecer insignificante comparado con los otros programas, sigue siendo responsabilidad y obligación de la Administración Pública Nacional informar este dato.

- Interzafra y otros programas estacionales

Este plan está dirigido principalmente a los trabajadores de temporada que se encuentren registrados en el Ministerio. Tiene como objetivo ayudar al ciudadano y trabajador argentino a través de la entrega de manera directa y personal de \$600 mensuales.

El Programa Interzafra está dirigido principalmente a los trabajadores de temporada que se encuentren registrados en el ministerio. Estos trabajadores deben realizar funciones dentro de la producción primaria y la agroindustria, y pueden desempeñarse en muchos tipos de producciones, este último punto no debería ser un requisito o una razón para no poder participar en el programa, pero debe hacer la consulta en el ministerio para su caso en particular.

El beneficio que el Programa Interzafra ofrece a los trabajadores es una compensación adicional para fomentar el trabajo en la agroindustria, específicamente en el limón y la caña de azúcar durante el período de Interzafra. Esta medida, ayudará a los trabajadores que al desempeñarse en funciones que por su naturaleza son estacionales, no tenga una estabilidad laboral a lo largo del año. El beneficio del Programa Interzafra para las empresas es hacer que la disponibilidad de la mano de obra durante el período de cosecha y elaboración de la producción sea mayor, y sea más atractivo para los trabajadores, teniendo estos una mayor satisfacción laboral. De esta manera el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social busca evitar la disminución de la productividad de las empresas agroproductoras por falta de recursos humanos manteniendo su competitividad.

- Programa Inserción Laboral en el Sector Privado

El objetivo del presente programa es insertar a los trabajadores desocupados en empleos privados mediante la implementación de incentivos económicos a las empresas que decidan incrementar su dotación de personal. Por lo tanto el Estado le paga al empresario incentivos que van de \$1.000 a \$1.500 por puesto, es decir, una parte del sa-

lario. Participan de este programa actualmente 1.733 personas.

- Programa Inserción Laboral en el Sector Público

Es este programa los trabajadores que se incorporan a un puesto de trabajo a través del programa continúan percibiendo el monto de la ayuda o prestación económica del programa de origen como parte del salario durante un plazo de hasta 12 meses. Tiene la participación de 8.339 personas.

- Programa Inserción Laboral Obra Pública Local

El programa se desarrolla a partir de la presentación, aprobación y subsidio de proyectos que componen un “Plan de Obra” de construcción, ampliación y refacción de infraestructura de utilidad comunitaria que incluya la incorporación de trabajadores desocupados, fomentando la práctica laboral y su capacitación. Se otorga un subsidio de \$120.000 y el organismo debe pagar un ingreso mínimo a los beneficiarios. Participan de este programa únicamente 14 personas.

Estos tres últimos programas forman parte del Programa de Inserción Laboral y están dirigidos a los beneficiarios de otros planes de empleo, como el Jefes y Jefas, el Seguro de Capacitación, el Seguro de Desempleo y el Jóvenes con Más y Mayor Empleo. Consecuentemente, el beneficiario puede “sumar” los beneficios que le otorga cualquiera de estos programas más el beneficio de los otros planes que ya percibe.

- Entrenamiento para Trabajo Sector Privado

Este programa consta de prácticas en ambientes de trabajo que incluyen procesos de formación y tutoría para enriquecer las destrezas y habilidades de personas desocupadas. El trabajo es de 20 horas semanales y por ello se paga una retribución de \$1.000. De este programa participan actualmente 7.445 personas.

En todos aquellos planes en los que los beneficiarios deban prestar una contraprestación (“Argentina trabaja” o “Jefes y Jefas de hogar”) no existen mecanismos eficaces de control para ver si los beneficiarios efectivamente realizan el trabajo debido o si cumplen con los horarios establecidos.

- **Emprendimientos Productivos**

Es conocido también como Empleo Independiente y promueve a trabajadores desempleados para que generen sus propios emprendimientos productivos. Financia hasta \$15.000 por participante, con un máximo de \$450 mensuales durante los primeros 9 meses. Según el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el país hay 19.286 emprendimientos productivos en marcha, pero no existen datos por lo que no es posible corroborar qué emprendimientos están siendo financiados ni su productividad.

- **Programa de Empleo Comunitario**

Este programa permite a los trabajadores desocupados acceder a un salario de \$150 por mes y como contraprestación deben trabajar entre 4 y 6 horas diarias en un organismo público.

- **Talleres Protegidos de Producción**

Fue diseñado para personas con discapacidad y entrega \$300 mensuales por persona. Participan de este programa 1.990 beneficiarios.

- **Programa de Recuperación Productiva**

Fue creado en el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional para sostener y promocionar el empleo genuino, apoyando la recuperación de sectores privados y áreas geográficas en crisis. Este programa brinda a los trabajadores de las empresas adheridas una suma fija mensual no remunerativa de \$600 por un plazo de hasta 12 meses, destinada a completar el sueldo de su categoría laboral, mediante el pago directo por ANSES. Hay 42.054 empleados en esta situación.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Beneficios	Monto mensual en \$	Monto total anual en \$	Presupuesto en miles de \$	% sobre el total
Jóvenes con más y mejor trabajo	159.186	525	1.002.872	1.027.443	1,6%
Seguro de Capacitaciones y Empleo	202.451	225	546.618	732.343	1,1%
Programa Jefes de Hogar	533	150	959	x	
Interzafra y otros programas estacionales	37.201	600	22.321	37.652	0,1%
Programa Inserción Laboral en el Sector Privado	1.733	arreglo empresa	x		
Programa Inserción Laboral en el Sector Público	8.339	arreglo empresa	x		
Programa Inserción Laboral Obra Pública Local	14	arreglo empresa	x		
Entrenamiento para Trabajo Sector Privado	7.445	1.000	89.340		
Emprendimientos Productivos	19.286	450	26.036	756.708	1,2%
Programa de Empleo Comunitario	31.059	150	55.906		
Talleres Protegidos de Producción	1.990	300	7.164		
Programa de Recuperación Productiva	42.054	600	302.789		
Programa Trabajo Autogestionado	7.406	no especificado	x		

Cuadro 1

IV) Escuela de Oficios: su importancia

Las escuelas de oficios son espacios que en su gran mayoría dependen de los municipios o se crean a través de cooperativas barriales o familiares, con la intención de formar y brindar las herramientas

necesarias para todas aquellas personas que deseen adquirir conocimientos técnicos que permitan su crecimiento y desarrollo, tanto personal como profesional, con el objetivo de insertarse en un mercado laboral competitivo y especializado como el existente en la actualidad.

La importancia que revisten estas escuelas es que al ser gratuitas o requerir una mínima contribución monetaria, son de muy fácil acceso para todas las personas, en especial para aquellas que no disponen de un presupuesto especial para destinarlo a educación. Ello hace que esta modalidad de estudio les permita acceder a los conocimientos técnicos y prácticos de manera sencilla, lo cual facilita que se pueda estudiar y trabajar simultáneamente.

Existieron en la Argentina tres escuelas de oficios emblemáticas que tuvieron gran transcendencia, especialmente durante la década de los años '60, cuando muchos alumnos que terminaban el colegio primario no podían acceder a los estudios secundarios tradicionales (Nacional, Comercial o la Escuela Normal), ni mucho menos a un colegio industrial de doble turno ya que por cuestiones socioeconómicas necesitaban trabajar y sus padres preferían que se capacitasen en escuelas de artes y oficios.

La meta por aquel entonces era ingresar a las escuelas que pertenecían a empresas industriales que aseguraban por entonces muchas horas de práctica y en muchos casos, el posterior ingreso a la compañía. Dentro de las más prestigiosas se encontraban Philips, Mercedes Benz y Ford²⁶.

- La **Escuela Técnica Henry Ford** fue fundada en el año 1965 por Ford Motor Argentina y funciona desde entonces en el Centro Industrial de General Pacheco. Desde su puesta en marcha, se destacó como una institución de avanzada y abierta a la comunidad, que ofrecía un proyecto pedagógico orientado a la formación integral de los alumnos. A través del tiempo, esta Escuela tuvo que afrontar muchos cambios y adaptarse a los requerimientos de cada época, procurando no perder su identidad y manteniendo la calidad de su servicio educativo. Para ingresar los alumnos deben aprobar un examen de ingreso que

²⁶ Revista IDEA, Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina, Edición Mayo-Junio de 2011, Año XXXIV- N° 254: "La vuelta de la educación técnica".

define el orden de adjudicación de las habitualmente 30 vacantes disponibles. Se caracteriza por la intensa promoción de la actividad práctica, a través de un taller de 1.200 metros cuadrados que cuenta con diversos gabinetes de Física Experimental, Informática, Diseño asistido por PC, Mecanizado y Matricería, Mecánica de Motores, Robótica, Electrónica, etc. Desde el año 2000, sus cursos son mixtos y en toda su historia han egresado 36 promociones de Técnicos Mecánicos y otras 10 de Técnicos Electromecánicos, como así también 26 de Auxiliares Técnicos.

- La **Escuela Técnica de Mercedes Benz** se puso en marcha el 16 de abril de 1962 con cursos de formación profesional de 3 años de duración, orientados hacia las especialidades de mecánica y electricidad. Estos cursos se transformaron luego en el Ciclo Básico Común de la carrera de Técnico Mecánico hasta 1978, en que se incorporó el Ciclo Superior de otros tres años de duración. Dos años después se comenzó con un sistema por el cual, a semejanza del sistema dual de formación de aprendices de Alemania, los alumnos concurrían tres días por semana a la fábrica, rotando por diversos sectores e integrándose a la realidad laboral, mientras que durante los otros dos días asistían a la escuela, para recibir apoyo de materias tecnológicas y humanísticas. El deterioro de la situación económica generó las condiciones que derivaron en el cierre de la escuela hacia fines de 2003. A la salida de la crisis en 2005, la empresa se replanteó la posibilidad de volver a ponerla en funcionamiento y eligió a la Fundación Fangio para que la llevara adelante. La nueva escuela, que hoy está abierta a toda la comunidad, inició su actividad pedagógica con la modalidad Polimodal en Producción de Bienes y Servicios, con Trayecto Técnico Profesional en Equipos e Instalaciones Electromecánicas y un período de formación de tres años. A partir del ciclo lectivo 2008 se le sumó una escuela secundaria, con la incorporación del primer año, lo que le permite a los alumnos tener un período de formación de seis años.
- La **Escuela de Aprendizaje de Philips** tiene su origen en la década del '40, cuando se instaló la Fábrica Argentina de Productos Eléctricos (FAPESA), conocida por su nombre comercial

de Philips Argentina, que producía lámparas y tubos de iluminación, radios, combinados, televisores, etc. Allí, como en muchas industrias que se estaban creando, se necesitaba una cantidad importante de mano de obra especializada y mandos medios con formación en máquinas-herramientas, mecánica y electricidad. Los egresados del Ciclo Básico eran incorporados a la Empresa y los que querían completar sus estudios debían cursar un año más para completar el ciclo básico de las llamadas Escuelas Industriales. El material de laboratorio y talleres como así también todos los útiles y herramientas eran provistos por la empresa y los alumnos recibían una beca que les permitía cubrir sus gastos mientras estudiaban. En 1971, la empresa incorporó mayor tecnología en nuevos sectores (Electromedicina, Televisión, Equipo de Telecomunicaciones, Instalaciones Eléctricas de Alta Potencia, Pequeños Aparatos Domésticos) etc. y la escuela varió sus requerimientos. La carrera se amplió a seis años de estudio con un Ciclo Básico de tres años y otros tres de Ciclo Superior. El equipamiento también era de última generación y los egresados podían quedarse a trabajar en la empresa, aunque también eran requeridos por otras industrias. Pero cambiaron los tiempos y Philips Argentina, que en los años '50 llegó a tener 4.000 empleados inició los '90 con 800. Entonces, comenzó a derivar distintas áreas de producción a Brasil y a tercerizar servicios. Por ese motivo se tomó la decisión de que la vieja Escuela de la Philips pasara a ser una Institución Privada con nueva sede, en la calle Delgado 977 de Capital Federal, a la que la empresa proveyó de moderno equipamiento en las áreas de computación y electrónica.

V) Conclusiones

Lo que pretendemos lograr con el presente trabajo es volver a reinsertar algunos de los oficios que se han perdido a lo largo de nuestra historia, uniéndolos a los avances tecnológicos y científicos que han ayudado en gran medida al crecimiento de nuestro país.

Buscamos reconocer y resaltar la importancia de los oficios y significado en la vida de las personas que tuvieron la dicha de aprovecharlos, inculcando en las personas el valor del trabajo no solo como sustento económico para la manutención de la familia sino también como herra-

mienta que permita alcanzar una mejor posición económica, como así también un elemento que permita dignificar a las personas.

No obstante ello, el Estado también se verá beneficiado con la implementación de la propuesta que se detalla en el presente trabajo, ya que podrá ir disminuyendo los fondos públicos que destina a los planes sociales, de manera pausada y paulatina; debido a que solamente deberá aportar por cada persona que desee participar de este programa, el mínimo que indica la propuesta legislativa equivalente al 50% del salario mínimo y hasta un máximo de 24 meses, que es el plazo máximo que tienen las empresas para efectivizar a los beneficiarios dentro de su planta de trabajadores. Si este traspaso no se efectúa, el beneficiario cuenta con la posibilidad de regresar a percibir el importe actualizado correspondiente al plan social que recibía antes de comenzar a formarse o capacitarse a través de este programa.

VI) Texto normativo propuesto

Artículo 1º.- Crease en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social un registro encargado de empadronar a los empleadores y a los beneficiarios de planes sociales, que deseen participar del programa “Capacitarte”.

Artículo 2º.- A los efectos de la presente ley, los términos referidos a continuación tendrán el significado previsto en este artículo.

- Se denomina beneficiario a toda persona física que reciba cualquier plan social que otorga el gobierno nacional.
- Se denomina plan “Capacitarte” a la formación o capacitación en distintos oficios, que brindarán los empleadores que deseen acceder a este programa con el correspondiente apoyo del Estado Nacional.
- Se entiende por oficio a aquella actividad laboral que no requiere de estudios formales, pero sí una preparación técnica y la adquisición de ciertos conocimientos, que en su mayoría son enseñados a través del ejemplo y aprendidos de manera práctica, y permiten la subsistencia de una persona y de su grupo familia.

Artículo 3°.- Selección del personal por parte de los empleadores. Los empleadores seleccionarán las personas que reúnan las condiciones requeridas para llevar a cabo su formación o capacitación en algún oficio afín con la actividad productiva que aquel desarrolla.

Artículo 4°.- El empleador que decida formar o capacitar a estas personas deberá contratar obligatoriamente alguna Aseguradora de Riesgo de Trabajo (ART), desde el momento en que comienza a formarse o capacitarse a la persona elegida.

Artículo 5°.- Será requisito que los aspirantes al programa “Capacítate” renuncien a la percepción de los planes sociales que reciben mientras dura la formación o capacitación brindada por el empleador

Artículo 6°.- El beneficiario contará con un máximo de veinticuatro (24) meses de formación o capacitación, período durante el cual podrá ser efectivizado por el empleador que lo formó. A partir de la efectivización debe cesar el aporte Estatal al salario, el cual pasará a ser afrontado en forma integral por el empleador.

Artículo 7°.- De no prosperar la efectivización por parte del empleador, el beneficiario podrá volver a inscribirse para percibir nuevamente el plan social, por el monto que le correspondería de no haberse dado de baja.

Artículo 8°.- Los beneficiarios del programa “Capacítate” percibirán mensualmente una remuneración equivalente al salario mínimo, vital y móvil que fije el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Dicho salario se integrará con el incentivo equivalente al 50% (cincuenta por ciento) del salario mínimo, vital y móvil que el Estado Nacional aporte mensualmente por persona, debiendo el empleador abonar la diferencia hasta cubrir el monto total correspondiente.

La modalidad en que se articule el incentivo estatal y el aporte del empleador queda sujeto a lo que disponga la autoridad de aplicación.

Artículo 9°.- El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social será la autoridad de aplicación de la presente ley.

Artículo 10°.- De forma.

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel

Las empresas y el Estado: el rol de la Responsabilidad Social y Empresaria en la Argentina

Resumen ejecutivo

En el presente trabajo se plantean los conceptos básicos que conforman la Responsabilidad Social Empresaria, su desarrollo y evolución en la Argentina, la interacción entre lo público y lo privado, y un conjunto de propuestas orientadas a aumentar las ventajas de la RSE y difusión en nuestro país.

I) Introducción

El concepto de Responsabilidad Social y Empresaria (RSE) es relativamente nuevo. Comenzó a gestarse en Europa en los años 90, y toma relevancia en los Estados Unidos de Norteamérica, Brasil, Chile, e inclusive en nuestro país. Las empresas se valen de la RSE para interactuar con la comunidad generando beneficios para ambos, mientras compiten en un mercado que reclama al empresariado compromisos éticos y morales cada vez mayores. A su vez, los procesos de globalización, la creciente importancia del capital de reputación y las demandas de estabilidad y sostenibilidad del medio ambiente, apuntan a la necesidad de desarrollar una cultura de la RSE como parte de la identidad empresaria nacional.

II) ¿Qué es la Responsabilidad empresaria?

Las empresas son organizaciones dedicadas a actividades orientadas en pos de la consecución de fines económicos y comerciales. En un primer momento autores como Friedman, Sheldon y Levitt consideraban a la empresa como una institución económica, y por lo tanto, sólo con responsabilidades económicas. Con el tiempo este término fue evolucionando, dejando paso a una corriente que sitúa a la empresa como una organización que desempeña un papel clave en la sociedad, considerando a la misma responsable de sus acciones, generando un intercambio constante de beneficios.

Es así como se plantea una relación de reciprocidad, en donde los grupos sociales pueden tener un impacto directo o indirecto en la empresa, de la misma manera en que ellos reciben la influencia de la misma. Esta visión pone énfasis en que, además del interés de un determinado accionista, los intereses de los grupos sociales deberían estar incorporados a la empresa²⁷.

En la actualidad, indudablemente la RSE resulta un elemento fundamental para incidir de manera positiva en el mundo. Es por ello que la podemos definir de varias formas. En el presente trabajo utilizaremos una de las tantas definiciones existentes y entenderemos por tal a aquella capacidad de respuesta que tiene una empresa, o bien una entidad, frente a los efectos e implicaciones que sus acciones generan, o pueden generar, sobre los diferentes grupos con los que se relaciona²⁸. De esta forma, podemos afirmar que una empresa es socialmente responsables cuando las actividades que realiza se orientan a la satisfacción de las necesidades y expectativas de sus accionistas, las de la sociedad y las de quienes se benefician con su actividad comercial, como así también al cuidado y preservación del medio ambiente.

²⁷ Teoría del stakeholder, Freeman (1984)

²⁸ Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la responsabilidad social de la empresa es el conjunto de acciones que toman en consideración las empresas para que sus actividades tengan repercusiones positivas sobre la sociedad y que afirman los principios y valores por los que se rigen, tanto en sus propios métodos y procesos internos como en su relación con los demás actores.

En este sentido, la empresa de hoy ha dejado de ser un lugar en el cual únicamente se trabaja, sino que, para muchos, se ha convertido en aquel lugar donde se pasa la mayor parte del tiempo. Así, lo que se intenta es incentivar a las empresas a adoptar medidas en relación al bienestar de sus propios empleados y asociados, y su vínculo con el resto de la sociedad procurando que su actividad también sea un aporte al bien común. Ahora bien, la RSE no consiste en un solo hecho, o una sola actividad, sino que implica una actitud continua.

En consecuencia, a través de iniciativas de carácter voluntario, se establece una doble relación; una interna, que toma en cuenta el vínculo con los empleados de la empresa; y otra externa, frente al resto de la sociedad.

En el caso de la relación interna, las empresas se relacionan con sus empleados y sus familias a través de medidas relacionadas con el aporte humano, seguridad y salud. Dentro de estas medidas podemos mencionar, entre otras, a las que hacen a temas de negociación con los representantes de los trabajadores; la consulta a los trabajadores respecto de los temas relacionados a los recursos humanos, seguridad, higiene y salud; la permanente actualización, capacitación y formación, y la realización de auditorías vinculadas a la prevención de accidentes y afecciones laborales.

En lo que hace a las relaciones externas, tenemos a aquellas medidas que las empresas toman en relación a la comunidad local donde estas operan y de la sociedad en general. Estas medidas están generalmente vinculadas con los proveedores, el entorno ciudadano y el medio ambiente. De ese modo, se busca, por ejemplo, beneficios tales como la reducción de la generación de residuos y del consumo energético, y el uso de energías renovables; la ejecución de buenas prácticas medioambientales (producción limpia, inversión en tecnologías limpias, etc.); la reducción de la contaminación del medio ambiente y la realización de inversiones socialmente útiles (como ser el establecimiento de comedores, medidas sanitarias y educativas para vecinos, llevar a cabo talleres y cursos; etc.).

Cuando estos elementos confluyen resultan muy alentadores para las empresas o entidades pero también pueden transformarse en aportes positivos para la salud, la educación y el desarrollo. Es decir, la innovación de las empresas se pone al servicio de la sociedad.

En el marco de la RSE, la empresa realiza aportes sociales voluntarios como una de sus prácticas habituales, estableciendo inversiones tendientes al desarrollo de sus miembros, trabajadores, sus familias, la comunidad en general y el cuidado y la preservación del medio ambiente.

La RSE no debe confundirse con la filantropía, ya que la primera incluye otros elementos y compromisos que hacen a la cadena de valor, tales como los intereses y necesidades de los públicos con los que se relaciona tales como accionistas, funcionarios, prestadores de servicios, empleados, consumidores, comunidad, gobierno y medio ambiente. La filantropía en cambio, es pura acción social externa a la empresa y tiene como beneficiario principal a la comunidad en sus diversas formas.

Es importante destacar que la RSE no busca reemplazar la función del Estado, ni mucho menos restarle responsabilidad como garante último de los bienes públicos. Es el Estado el encargado de garantizar el bien social, lo cual no quita que otros actores puedan hacerse cargo de las acciones que tengan que ver con lo público. En este contexto, la RSE lleva a las empresas a interactuar con el Estado temas vinculados al bien común.

Esto debe lograrse sin necesidad de que el Estado fije normas que regulen la RSE ya que las empresas no deben ser obligadas a ello. Sin embargo consideramos que estas acciones son de suma importancia para la sociedad en su conjunto, motivo por el cual creemos que lo que se debe buscar es la generación de beneficios para aquellas empresas que decidan llevar a cabo prácticas propias de la RSE y su difusión.

III) RSE en Argentina

En América Latina el vínculo entre el empresariado y la sociedad está presente desde hace varios siglos con un enfoque filantrópico. A partir de 1990 este concepto fue evolucionando hasta que las empresas adoptaron el enfoque de la RSE. Los consensos internacionales -como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)-, la globalización de la economía y el avance de las tecnologías de la información y la comunicación, permitieron la expansión de los conceptos de sos-

tenibilidad y responsabilidad social, alcanzando mayor fuerza durante las dos últimas décadas. Un hito en este sentido fue la “Cumbre de la Tierra”, celebrada en Río de Janeiro en 1992, donde se comenzó a instalar el término “Responsabilidad Social y Empresaria”.

En la Argentina la RSE comenzó a tomar notoriedad cuando grandes empresas la incluyeron dentro de sus responsabilidades éticas y morales. En un comienzo, la RSE era concebida como una mera herramienta de marketing y comunicación. Con el transcurso del tiempo, pasó a integrar la estrategia de las empresas y a formar parte de las respectivas cadenas de valor. El concepto de RSE ya está arraigado en la agenda de las empresas, y tanto ellas como la sociedad le atribuyen gran importancia.

Las contribuciones a la sociedad de muchas empresas van más allá de los límites de la filantropía tradicional. Ello nos permite vislumbrar una tendencia hacia la definición de un nuevo tipo de competitividad ya que, cuando una firma quiere ser competitiva, no solo es necesario hacer las cosas bien, sino que además debe traducir en un bien a la sociedad. En consecuencia, el Estado es quien se encuentra más receptivo a la adopción de mecanismos propios de la RSE por parte de las empresas.

El boletín mundial de líderes de la RSE arrojó datos contundentes respecto de la Argentina. Nuestro país obtuvo un 6,72 puntos sobre 10. Si bien ello marca una leve mejora respecto del 6,57 obtenido en 2012, plantea una meseta respecto de la evolución de las estrategias y resultados obtenidos ²⁹.

En la actualidad, son las empresas las que toman cada vez con mayor seriedad el rol social que les corresponde, lo cual, demuestra indudablemente que Argentina está adaptándose a los nuevos tiempos. El proyecto que se propone en el presente trabajo facilitará y agilizará un proceso que ya está en marcha.

Desde el sector privado existen organizaciones que apoyan la difusión de la RSE, tal es el ejemplo del IARSE (Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresaria) el cual, entre sus objetivos, busca fortalecer el compromiso del sector de negocios de Argentina con el desarrollo sustentable.

²⁹ “Quien es quien RSE”, El Cronista Comercial: 2013.

Son muchas las empresas y entidades que aplican herramientas de la RSE en Argentina. Sin embargo un punto que nos preocupa es la limitación que padecen las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) que desean invertir en RSE, ya que les resulta un costo difícil de solventar. Hasta el momento no se ha favorecido ni facilitado la implementación y la difusión para que las PyMEs puedan aplicar estrategias de RSE de manera satisfactoria, especialmente a través de beneficios fiscales.

La RSE también se hace presente en el ámbito académico a través de una amplia oferta de programas universitarios que se ocupan de brindar capacitación sobre esta temática. Como ello es relativamente nuevo para el mundo educativo, hay amplia variedad de contenidos en los programas y en los enfoques de aprendizaje. Una de las áreas más difundidas es la relativa a la sustentabilidad y la difusión de programas sociales³⁰.

IV) Beneficios para los sectores privado y público

Cuando las empresas o cualquier entidad tiene una cultura de RSE incorporada en su pensamiento, obtiene grandes resultados tales como:

- Reducción de costos: diversas iniciativas, sobre todo las enfocadas al medioambiente, logran reducir costos de producción, como por ejemplo a través de políticas de reciclaje, cuidado energético y del agua, prácticas de concientización del personal sobre gastos innecesarios, etc.
- Calidad del ambiente laboral: las políticas de recursos humanos inspiradas por la RSE, logran instituir fuertemente los valores y creencias de la cultura organizacional, estimulando el desarrollo profesional y personal de cada uno de los miembros de la empresa. Los resultados se traducen en mayor producti-

³⁰ Diario Clarín, “Cursos, programas y posgrados: la fórmula RSE se multiplica”; 12/05/2013.

vidad, motivación, honestidad y compromiso con los objetivos organizacionales.

- Desarrollo de la comunidad: para el progreso económico se necesita progreso social. Sin desarrollo social, el desarrollo económico no puede establecer raíces sólidas. Las empresas que promueven el desarrollo de la comunidad obtienen grandes beneficios económicos, tales como incremento en las ventas, performance financiera y mayor perdurabilidad del negocio en el tiempo.

Es común observar casos en los cuales las empresas realizan aportes en materia sanitaria, por ejemplo mediante la construcción de salas de primeros auxilios. También se suele trabajar en temas educativos, brindando charlas y cursos, aplicados también muchas veces a erradicar la discriminación, la violencia de género, etc. Es por ello que cuando hablamos de RSE nos referimos a acciones concretas para con la sociedad.

Dentro de este esquema, el Estado actúa como un mero receptor, por intermedio de la sociedad, de las acciones llevadas a cabo por un privado, en este caso, la empresas. La empresa a su vez obtiene un beneficio al encolumnarse en las prácticas de la RSE, ya que a través de ellas logra un mejor posicionamiento en un mercado tan competitivo. Es por esto que señalamos que a través de la RSE se genera una relación de múltiples actores que se benefician (empresa, Estado y sociedad).

Como dijimos antes, la sociedad se beneficia, pero también lo hacen la empresa y el Estado. La sociedad porque es quien recibe obras, capacitaciones o actividades que pueden ser utilizadas por todos; la empresa porque al realizar acciones que promueven el bien común se posiciona satisfactoriamente en el mercado; y el Estado lo hace, de manera indirecta, ya que determinadas obras y acciones, que en muchos casos corresponden que sean llevadas a cabo por el Estado, son encaradas desde el sector privado.

Dentro de este esquema, consideramos a la RSE como un elemento necesario y satisfactorio para la sociedad, que permite generar

un vínculo directo entre ella y los privados, con la participación de un Estado que premia y fomenta dichas acciones.

V) Propuestas

El objetivo del presente trabajo es proponer la creación de incentivos y beneficios para aquellas entidades con fines de lucro que apliquen RSE. Asimismo, se pretende alcanzar una mayor difusión de la RSE, ya que como se dijo con anterioridad, dicha técnica resulta relativamente novedosa en nuestro país.

Particularmente planteamos una modificación a la Ley Impuesto a las Ganancias (N° 26.731) y a la Ley de Ganancia Mínima Presunta (N° 25.063). En el primer caso se propone la inclusión de un inciso en el artículo 81°, correspondiente al Título III (de las deducciones), con el fin de deducir del impuesto a las ganancias, el costo de las acciones que se realizan en el marco de RSE. En el segundo caso proponemos la inclusión de un nuevo artículo en la ley, con el objeto de eximir del pago del impuesto a la ganancia mínima presunta a las empresas o explotaciones unipersonales que aplican RSE.

Además se propone que la autoridad de aplicación, en este caso el Ministerio de Economía y Finanzas públicas de la Nación, o el organismo que este considere pertinente, elabore un registro de las entidades que llevan a cabo acciones de RSE en el país. A su vez, dichas entidades tendrán a su disposición un certificado de las acciones realizadas, que será emitido por la autoridad de aplicación de la presente ley.

De esta manera, promover y difundir el concepto y la práctica de RSE permitirá impulsar el desarrollo sustentable de la Argentina, generando un espacio altamente competitivo para atraer nuevos inversores. Así también intentamos solucionar la dificultad que presentan las pequeñas y medianas empresas y pequeñas asociaciones que no pueden aplicar RSE, ya que tienen falta de conocimiento en la materia, miedo a invertir en ella o directamente no alcanzan a cubrir los costos para hacerlo.

Si el Estado establece una serie de beneficios fiscales para las empresas o entidades que apliquen RSE, automáticamente se generaría una gran difusión, y se posicionaría al mercado argentino como propicio para mayores inversiones. Es importante destacar que den-

tro de este esquema no concebimos al Estado como interventor, sino como receptor de las acciones del privado.

VI) Conclusiones

El nuevo paradigma en el mundo de los negocios no toma como presupuesto disyuntivo la tradicional diferencia marcada entre las acciones comerciales netamente enfocadas en la ganancia (propias del concepto tradicional de "empresa privada") y el accionar promovido en el escenario de "lo público" y "lo social". Hoy en día, para el desarrollo de una sociedad sustentable, no alcanza sólo con la gestión pública del Estado. Resulta necesaria y conveniente la toma de una actitud solidaria por parte de las empresas para con su entorno. En este sentido, una gran cantidad de empresas, que con su ejemplo persuadan a las demás, se habrían comprometido en la integración de aspectos sociales y ambientales en sus políticas y planes de negocios, comportándose como sujetos socialmente responsables. La asunción de este rol activo por parte de las empresas en pos de las necesidades de la sociedad, representa un fenómeno social que debe incentivarse adecuándose al contexto local, y construyendo diagnósticos y soluciones vinculadas a la identidad de las comunidades a las que pertenece.

VII) Texto normativo

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

Artículo 1°.- Incorpórase al artículo 81° de la Ley de Impuesto a las Ganancias (t.o.1997 y modif.), ley N° 26.731, el inciso I, que quedará redactado de la siguiente forma:

“i) Las erogaciones que se destinen al desarrollo de programas, planes y/o proyectos implementados en materia de Responsabilidad Social y Empresaria.”

Artículo 2°.- Incorpórase el artículo 3°bis a la ley N° 25.063, Ganancia Mínima Presunta, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 3°bis: Los bienes destinados al desarrollo de programas, planes y/o proyectos implementados en materia de Responsabilidad

Social y Empresaria realizados por los sujetos pasivos comprendidos en el artículo 2° inciso C".

Artículo 3°.- La autoridad de aplicación difundirá las acciones de Responsabilidad Social y Empresaria implementadas por los sujetos comprendidos en la presente ley.

Artículo 4°.- La autoridad de aplicación otorgará, a pedido de parte interesada, la certificación de las acciones realizadas en el marco de la Responsabilidad Social y Empresaria. Asimismo creará un registro de los sujetos que llevan a cabo acciones de Responsabilidad Social y Empresaria en el país.

Artículo 5°.- Designase al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, como autoridad de aplicación de la presente ley.

Artículo 6°.- De forma.

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel

Propuesta de unificación de la base de datos de los programas sociales

Resumen ejecutivo

La presente propuesta tiene como objetivo lograr un sistema de información único acerca de los planes sociales existentes. Esto permitirá hacer un seguimiento de las erogaciones de los distintos programas, así como identificar los desvíos entre los fines propuestos y los resultados obtenidos. Asimismo, brindará la posibilidad de contar con datos suficientes que permitirán llevar a cabo los cambios necesarios para lograr el objetivo propuesto en cada programa.

I) Introducción

Los comúnmente llamados “planes sociales” que otorga el Estado nacional se han incrementado significativamente en la última década en la Argentina. Actualmente existen varios problemas en relación a dichos planes, ya que al ubicarse presupuestariamente dentro de distintas áreas ministeriales del gobierno nacional, se encuentran dispersos en lo que respecta a su planificación y ejecución; carecen de la información necesaria y transparente para poder evaluar el impacto sobre la población atendida; se duplican y hasta triplican los mismos planes entre ministerios del mismo gobierno; se solapan muchas veces con los planes otorgados por las jurisdicciones provinciales; y, finalmente, muchas veces sus objetivos están teñidos de una intencionalidad clientelar por parte del gobierno nacional.

II) Reseña de la situación actual

Durante la crisis económica y política de los años 2001-2002 hubo un deterioro enorme en la situación social de gran parte de la población argentina: la tasa de desempleo superó el 20%, la pobreza alcanzó al 53% de la población y la cuarta parte de la población se ubicó por debajo de la línea de indigencia. Como consecuencia de aquel colapso económico y social, los diferentes niveles de la administración pública (Nación, provincias y municipios) implementaron programas de asistencia para la población con distintos tipos de riesgos³¹ y para aquellas personas en una situación de pobreza extrema. Es así que se otorga actualmente un amplio abanico de planes sociales, pensiones, becas y subsidios por parte de los diferentes niveles de gobierno. En las siguientes páginas se expondrán algunos párrafos que se refieren a la importancia que tiene la información pública para poder realizar un mejor control, evaluación, corrección y reformulación en los programas sociales nacionales.

En una investigación realizada por la Fundación Libertad y Progreso³² se mencionan los siguientes aspectos:

- “...varios planes se solapan, se repiten y carecen de coordinación. Esto reduce su eficacia, aumenta los costos administrativos y empeora la calidad de información, el control y seguimiento; favoreciendo la discrecionalidad y la corrupción” (p.11).
- “...la realidad muestra que cada vez hay más cantidad de oficinas que otorgan los planes, mayor diversidad de planes y no se logra coordinar mejor el esfuerzo” (p.13).

³¹ Riesgo de pérdida de empleo, problemas de salud, nacimientos, vejez, etc.

³² Fundación Libertad y Progreso, La trampa de la dependencia económica: un análisis de los planes sociales en la Argentina y en la Provincia de Buenos Aires.

- “...no hay indicadores de control, precisos y continuados en el tiempo para medir el impacto, la eficiencia y eficacia de los planes...” (p.13).
- “Nuestro primer obstáculo (en la investigación) fue encontrarlos con que los nombres de los Planes o Programas sociales que publicaban los Ministerios no correspondían con aquellos que figuran en la Ley de Presupuesto 2012. Algunos planes que figuraban en el sitio Web del ministerio aparecían como un solo programa en el Presupuesto” (p.14).

En el trabajo realizado por el Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales³³:

- “La evaluación rigurosa de programas públicos constituye un área de enorme relevancia práctica...Contar con información cuantitativa sobre los probables efectos de una intervención es valioso para el diseño y la modificación de las políticas públicas. La evaluación global de un programa es incompleta sin alguna estimación de la distribución de sus beneficios y de su impacto redistributivo” (s/p).

En un trabajo de Kliksberg y Rivera³⁴:

- “La evaluación cumple un papel importante en la modernización del aparato gubernamental y en el impacto de sus inversiones” (p.130).

³³ CEDLAS, El impacto distributivo de las políticas sociales, Documento de Trabajo N° 130, Marzo 2012.

³⁴ Bernardo Kliksberg y Marcia Rivera, El capital social movilizadado contra la pobreza, CLACSO, 2007.

- “...reorientar y fortalecer la función de la evaluación significa imprimir un cambio sustantivo en la concepción del funcionamiento del Estado: medir resultados en función de demandas insatisfechas y de problemas resueltos que, en el campo de las políticas sociales, remiten al logro de la equidad, la integración social y a la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social” (p.130).
- “...la evaluación...articula la gestión con los resultados y permite hacer transparentes las acciones del Estado...” (p.131).
- “Si los programas sociales tienen como objetivo responder y transformar con eficiencia y calidad los problemas específicos de la población, la evaluación debe ser, entonces, el proceso integral que favorezca planificar, replanificar, viabilizar, concretar y valorar los resultados que superen o alivien efectivamente dichos problemas...” (p.131).
- “...la evaluación constituye una actividad de los programas sociales –que puede ser interna o externa– para verificar en qué medida su diseño y métodos de aplicación y ejecución son apropiados para alcanzar los objetivos propuestos; para dar cuenta de los resultados del programa, tanto los especificados en el diseño como otros impactos no esperados; y para identificar los factores que puedan incidir sobre el nivel y la distribución de los beneficios producidos. El propósito de las evaluaciones es aportar información que permita perfeccionar el proceso de toma de decisiones y adquirir conocimientos para mejorar tanto las actividades que se llevan adelante como para plani-

ficar nuevas. Pero, también la información generada por las evaluaciones permite rendir cuentas a la sociedad sobre los resultados alcanzados y los recursos empleados a la vez que construir sustentabilidad para las inversiones del Estado” (p.132).

- “El fortalecimiento de la función de evaluación requiere, en primer lugar, que el proceso responda a criterios técnicos rigurosos; en segundo lugar, que sus resultados puedan difundirse al conjunto de la sociedad y que se constituyan en insumos clave para la toma de decisiones. Para ello, es necesario garantizar competencia profesional y rigor metodológico durante la ejecución del proceso evaluativo. En tercer lugar, la inclusión de diversos puntos de vista, intereses y percepciones, para permitir la participación de los actores intervinientes en el programa. Finalmente, la difusión de los resultados habilita y otorga credibilidad a los procesos de rendición de cuentas” (p.132).

III) El gasto y los beneficios anuales en los planes sociales nacionales

El gasto consolidado de la Administración Pública Nacional para el año 2012 fue presupuestado en \$505.000 millones. Según la investigación realizada por la Fundación Libertad y Progreso el gobierno nacional actualmente administra 58 planes sociales diferentes que otorgan transferencias monetarias sin contraprestaciones. Para el año 2012 se previó otorgar unos 18,5 millones de planes a beneficiarios individuales con un gasto total de casi \$64.428 millones. La investigación realizada por aquella institución se resume en el siguiente cuadro:

Organismo	Cantidad	Beneficios	Presupuesto Planes sociales (miles de \$)
Ministerio de Trabajo	13	518.697	2.554.146
Ministerio de Desarrollo Social	12	4.988.606	25.343.343
Ministerio de Educación	11	257.500	447.355
Ministerio de Planificación Federal	5	195.280	5.226.653
ANSES	17	12.557.136	30.856.343
Total	58	18.517.219	64.427.840

Fuente: elaboración propia en base a La trampa de la dependencia económica (Fundación Libertad y Progreso).

El 12,75% de las erogaciones totales del gobierno nacional, entonces, son asignadas al conjunto de subsidios sociales. Los programas de subsidios sociales más importantes, en cuanto al número anual de beneficios, son el de Asignación Universal por Hijo (casi 3,8 millones), la Asignación por Hijo (3,3 millones), la Ayuda Escolar Anual (2,7 millones) y de las pensiones no contributivas (poco más de 1 millón). Si consideramos la importancia de los programas sociales en función al monto presupuestario de cada uno, el que se ubica en el primer lugar es el de la Asignación Universal por Hijo (casi \$12.000 millones), seguido por las Asignaciones por Hijo (\$11.200 millones), pensiones no contributivas por invalidez (\$ 10.500 millones)³⁵, “Argentina Trabaja” (\$5 mil millones), entre los más relevantes.

IV) El diseño institucional en la administración de la información de los planes sociales

En el año 2002 se creó, a través del Decreto 357/02, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), en reemplazo del Gabinete Social³⁶. El decreto establece en su articulado la

³⁵ El total de las pensiones no contributivas (asistenciales, las graciables y las de leyes especiales) alcanzaron un gasto total de casi \$17.500 millones, según el presupuesto aprobado del 2012.

³⁶ Creado en 1997 por el Decreto 108/97.

misión del CNCPS: "...constituir un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales, optimizando la asignación de los recursos" (art.4°). El organismo está integrado de manera permanente por los ministros de Desarrollo Social; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; de Salud; de Economía y Producción; de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; y el Secretario de Niñez, Adolescencia y Familia (art. 5°). En su artículo 9° se establecen todos los objetivos que tiene a su cargo el CNCPS:

1. Establecer la Planificación Estratégica de políticas y programas sociales del gobierno Nacional, las estrategias de intervención y los compromisos por resultados.
2. Coordinar y articular la gestión de los organismos responsables de la política social nacional.
3. Establecer las políticas prioritarias para el corto plazo y las definiciones estratégicas para el mediano y largo plazo, orientadas a abordar los principales problemas sociales.
4. Consolidar las propuestas de Presupuesto Anual de la finalidad social e intervenir en la propuesta presentada por cada organismo del sector a los efectos de su compatibilización con las prioridades que se establezcan.
5. Establecer mecanismos para asegurar el control social del uso de los fondos públicos sociales y la responsabilidad de los funcionarios en la rendición de cuentas a la sociedad.
6. Proponer políticas para promover la participación de las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil y

del sector privado en el desarrollo, fomento y auditoría de las políticas sociales.

7. Coordinar la política en materia de cooperación internacional para el financiamiento de los programas sociales.
8. Definir los grupos, poblaciones y problemas prioritarios a ser atendidos por los Programas Sociales.
9. Diseñar mecanismos de articulación entre los Programas Sociales que ejecutan distintas Jurisdicciones del Poder Ejecutivo Nacional minimizando los costos administrativos y operativos.
10. Definir los criterios técnicos de asignación de recursos a provincias y municipios.
11. Controlar que el resultado de la asignación de los recursos cumpla con las metas fijadas.
12. Encomendar la realización de auditorías periódicas de los Programas Sociales.
13. Fomentar la coordinación y articulación de los Planes Sociales Nacionales con los Planes Sociales Provinciales y Municipales.
14. Administrar y actualizar el Sistema Integrado Nacional de información social, monitoreo y evaluación de las políticas y programas sociales.
15. Diseñar, administrar y actualizar el Sistema de identificación y selección de beneficiarios de programas y servicios sociales, el Registro Único Nacional de Familias y Personas Beneficiarios de Programas y Servicios Sociales, la Base Única Nacional de

Información y Monitoreo de los Programas y Servicios Sociales y el Registro Único de organizaciones no gubernamentales que reciban financiamiento público de los Ministerios que componen el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

16. Coordinar y asistir técnicamente a las distintas áreas en materia de capacitación y desarrollo.
17. Coordinar y planificar la difusión de las políticas y planes sociales y de sus resultados”.
18. Entender en la gestión económica financiera, patrimonial y contable y en la administración de los recursos humanos del Consejo.

En el artículo 13° del decreto antes mencionado se determina la transferencia del Sistema de Identificación Tributario y Social (SITyS) y del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Políticas Sociales (SIEMPRO) al CNCPS. El SITyS tiene como objetivo la coordinación de “los datos registrados y a registrarse en las distintas bases de datos existentes a nivel nacional, a fin de efectuar una identificación uniforme y homogénea de las personas físicas y jurídicas a nivel tributario y social, invitándose a los estados provinciales a adherir al presente, previa firma del convenio de adhesión correspondiente”³⁷. El Comité Coordinador de Políticas del SITyS está conformado por representantes de los siguientes organismos³⁸: AFIP, INDEC, ANSES, Registro Nacional de las Personas (MINT), Secretaria de Empleo y Capacitación Laboral (MTSS), Secretaria de Asistencia Financiera a las Provincias (MINT), Secretaria de Justicia (MJUST), Secretaria de Desarrollo Social y Secretaria de la Pequeña y Mediana Empresa (Presidencia de

³⁷ Artículo 1° del Decreto 812/98.

³⁸ Artículo 5° del Decreto 812/98.

la Nación). Entre las funciones del Comité Coordinador se encuentran las de “asegurar la recolección, mantenimiento, intercambio y utilización efectiva de la información disponible en forma legal, tanto en la actualidad como en el futuro, de manera de mejorar el rendimiento de los programas gubernamentales” y “garantizar la privacidad de los ciudadanos y establecer los mecanismos que aseguren la homogeneidad, estándares, seguridad, conectividad y disponibilidad de la información”³⁹.

Por su lado, el SIEMPRO tiene los siguientes objetivos⁴⁰:

- Establecer un sistema de información, evaluación y monitoreo de los programas sociales nacionales.
- Desarrollar e implementar el Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales (SISFAM).
- Fortalecer a las áreas sociales nacionales y provinciales en el desarrollo e instalación de sistemas de monitoreo y en la realización de evaluaciones.
- Producir nueva información a través de la Encuesta de Desarrollo Social, Condiciones de Vida y Acceso a Programas y Servicios Sociales.
- Asegurar la disponibilidad de la información necesaria sobre la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social y la ejecución de los programas sociales dirigidos a atenderla.
- Capacitar a funcionarios y técnicos de las áreas nacionales y provinciales en política y gerencia social.

³⁹ Artículo 6° del Decreto 812/98.

⁴⁰ Información contenida en su página institucional: <http://www.siempro.gov.ar/>

- Diseminar y transferir metodologías y sistemas de información a las agencias nacionales y provinciales.
- Fomentar la vinculación entre el sector académico y el Estado en la investigación y desarrollo de políticas y programas sociales.

V) La utilidad de los sistemas de información integrados

La ONU define a las políticas de Protección Social como el “conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias, a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población”⁴¹. Por lo tanto, para poder identificar al grupo beneficiario meta de este tipo de programas sociales, se debe saber quiénes son los potenciales beneficiarios, dónde se encuentran, cuáles son sus características y en qué consisten sus principales necesidades básicas insatisfechas. En función de lo anterior, cae de maduro que la condición *sine qua non* es un sistema de información que administre dichos datos.

En un documento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se describen y analizan diferentes sistemas de información para los programas sociales en la región latinoamericana. El estudio afirma que las condiciones de integración y cobertura de los sistemas de información social residen en “una coordinación suficiente del Estado en sus distintos niveles administrativos y un desarrollo institucional consistente y descentralizado para la consolidación de un sistema creíble y transparente”⁴². La utilidad de integrar los datos en un sistema de información consiste, según el estudio del BID, en la capacidad

⁴¹ Ignacio Irrarázaval, Sistemas únicos de información sobre beneficiarios en América Latina, Dialogo regional de política, Banco Interamericano de Desarrollo, p.2.

⁴² Azevedo, Boullon e Irrarázaval, La efectividad de las redes de protección social: El rol de los sistemas integrados de información social en seis países de América Latina, Notas técnicas IDB-TN-233, Banco Interamericano de Desarrollo, Abril 2011, p. 4.

de evaluar los resultados e impactos de los programas sociales, volviéndolos una herramienta fundamental para “reorientar y reevaluar el gasto social hacia las necesidades de la población”, “permite hacer un seguimiento de los avances de la estrategia de protección social a nivel país y al nivel subnacional” y tiene la ventaja de “poder evaluar permanentemente las políticas asociadas a dicha estrategia junto con ir perfeccionando las acciones en esta línea”⁴³.

Un programa efectivo de protección social implica lograr una “focalización efectiva de beneficiarios de programas sociales y lograr mecanismos de coordinación entre los diferentes componentes de la red de protección social”⁴⁴. Entonces, por un lado, la identificación y selección de los beneficiarios de los programas sociales y, por el otro, la coordinación de todos los organismos y programas orientados a esta tarea de protección social, requiere de un sistema de información integrado. De esta manera, se puede mejorar tanto la selección de beneficiarios como el uso de los recursos presupuestarios. El caso latinoamericano de mayor integración del sistema de información para los programas sociales es el chileno.

VI) Propuesta programática

Los sistemas de información tienen los siguientes objetivos: “automatizar los procesos operativos de una organización; nutrir la toma de decisiones con la información obtenida; y lograr resultados transparentes, eficientes y eficaces”⁴⁵. Uno de los desafíos del sector público argentino, en lo referente a la información de la política, planes y programas sociales, es el de integrar bases de datos de diferente naturaleza y objetivos. Por eso debe implementarse un esquema de incentivos que permita el intercambio y la articulación de la información entre los diversos organismos estatales que, en los diferentes niveles administrativos del Estado, administran la política social. Además, se deben realizar los diseños necesarios en los sistemas de información para que tanto los usuarios internos y externos accedan a los datos recopilados.

⁴³ *Ibíd.*, pp.4 y 5.

⁴⁴ *Ibíd.*, p.8.

⁴⁵ Fabián Repetto y Juan Pablo Fernández, Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales, CIPPEC-ONU, Noviembre de 2012, p.101.

La propuesta de este trabajo es la creación de un Sistema Único de Información de Beneficiarios (SUIB) para los programas sociales administrados por el sector público argentino. Irarrázaval define los cuatro componentes de dicho sistema ⁴⁶:

1. Registro único de beneficiarios (RUB): “base de datos que contiene de manera estructurada y sistematizada la información sobre los beneficiarios actuales y potenciales de los programas sociales insertos en una estrategia de PS, así como de los beneficios que reciben. En el RUB se incorpora información identificatoria de los beneficiarios potenciales y/o actuales de los programas considerados, las características socioeconómicas de los hogares y su entorno, las cuales se registran inicialmente en un cuestionario, ficha o cédula que posteriormente se archiva en algún tipo de formato electrónico. El objetivo básico del RUB es conocer y cuantificar quiénes son y cómo son los beneficiarios actuales y potenciales de los programas sociales”.
2. Índice de focalización de beneficiarios (IFB): “algoritmo o procesamiento estadístico de la información contenida en el RUB para producir un índice de priorización de los beneficiarios de los programas sociales que utilizan el RUB”.
3. Sistema de integración de bases de datos (SIBD): “sistema de intercambio e integración de información y bases de datos de diversos programas sociales, incluido el RUB que puede operar como base predominante. Las bases de datos del SIBD seorean respecto a otras bases de datos oficiales

⁴⁶ Op.cit., p.5.

como Registro Civil o de las Personas, Servicio Tributario o de Impuestos, información del Sistema de Seguridad Social y otros. El SIBD permite identificar cumplimiento de contraprestaciones de los beneficiarios de los programas, aportar información de beneficiarios desde diversas bases de datos, identificar duplicaciones de beneficios”.

4. Sistema de monitoreo y evaluación de programas sociales (SME): “sistema de información, que se alimenta del RUB y/o del SIBD para efectuar seguimiento, monitoreo y evaluación de los programas sociales incorporados en la estrategia de PS. Para desempeñar esta tarea se definen sistemas de indicadores de gestión que se calculan a partir de la información RUB-SIBD. Una derivación de este componente, es el desarrollo de sistemas de diagnóstico y análisis de las condiciones de pobreza a partir de la información generada por el RUB-SIBD, generada tanto por el RUB-SIBD como por sistemas de información independientes basados en encuestas probabilísticas de condiciones de vida, satisfacción de usuarios y otras”.

Si bien en nuestro país algunos de los cuatro componentes del SUIB han sido implementados parcialmente, es fundamental que el sistema integrado de información sea consolidado y finalizado.

Lograr un sistema integrado de información tendría dos objetivos simultáneos y no excluyentes: 1) mejorar la toma de decisiones de los funcionarios que implementan las políticas sociales, mediante una mayor y mejor calidad de los datos, y 2) lograr una mayor transparencia y accesibilidad, por parte tanto de organismos públicos como privados, a dichas bases de datos.

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA**Fundación Nuevas Generaciones**

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel***Tarifas de alimentación de energía eléctrica mediante fuentes renovables*****Resumen ejecutivo**

El presente trabajo propone que en Argentina comience a utilizarse un sistema de tarifas de alimentación variable o “feed-in tariff” para la inyección de energía eléctrica generada por pequeños y medianos productores mediante fuentes renovables convencionales y no convencionales.

I) Introducción

Este trabajo surge como continuación del “Análisis del mercado eléctrico argentino”⁴⁷, publicado por la Fundación Nuevas Generaciones en abril de 2013. Allí se plantea que para poder desarrollar energías renovables, “es importante analizar la política de subsidios y optimización de proyectos y tecnologías para asegurar como mínimo el cumplimiento del 8% de producción de energía (Ley 26.190) con recursos alternativos en forma económica y eficiente, pero asegurando al mismo tiempo la participación y desarrollo de la capacidad de las empresas nacionales de producir en este campo de creciente demanda internacional”.

⁴⁷ http://nuevasgeneraciones.com.ar/documentos2/_archivos/000004-Energ%C3%ADa/000002-An%C3%A1lisis%20del%20mercado%20el%C3%A9ctrico%20argentino.pdf

Para ello, es necesaria “la expansión de la energía eólica en grandes granjas, solar y biomasa, con sistemas de tarifas *feed in* que impliquen subsidios acotados y explícitos, resultando una forma aconsejable para fomentar el desarrollo de estas formas de energía”, menciona el trabajo; y sostiene que “más adelante, en la medida en que la generación diseminada de energía asuma magnitudes de importancia, deberán preverse mecanismos centralizados de compensación para mantener la estabilidad del sistema. Asimismo, se requerirán refuerzos de transmisión en el Sistema Argentino de Interconexión, como transición a las redes inteligentes, para poder administrar la generación diseminada que irá cobrando mayor relevancia, en la medida en que la implementación de las energías renovables siga creciendo”.

Dando un paso adelante, lo que mediante el presente trabajo proponemos es que se deje de utilizar el sistema de precio único de 120 pesos por MWh que se paga a los productores, y que para aquellos productores que inyecten energía eléctrica proveniente de fuentes renovables convencionales y no convencionales, se les abone un plus que estará establecido por una agencia federal de desarrollo de energías renovables.

II) El sistema de “*feed-in tariff*”

El sistema *feed-in tariff* (FIT) o tarifa de alimentación, es un instrumento normativo que impulsa el desarrollo de la generación de energía eléctrica de fuentes renovables mediante el establecimiento de una tarifa especial (premio o sobre precio), por cada unidad de energía eléctrica generada mediante fuentes renovables inyectada a la red. Es decir que el generador de energía renovable obtiene claridad respecto del precio mínimo que le será pagado en concepto de la electricidad producida mediante un sistema preestablecido. Este sistema le permite al generador realizar las inversiones necesarias para llevar a adelante un negocio con ingresos superiores a sus costos. Esta modalidad surgió en EE.UU. gracias a la Public Utility Regulatory Policies Act (PURPA) en 1978, siendo adoptado por aproximadamente 50 países, entre los cuales se destacan Alemania, España y Dinamarca⁴⁸.

⁴⁸ Sebastián Leyton: “Feed-in tariff”. Central de información y discusión de energía en Chile. 2010.

Para que pueda existir un sistema de FIT, es necesario que se den tres condiciones:

1. Que la autoridad establezca una tarifa mínima, sobre precio o premio para la electricidad inyectada proveniente de energías renovables, tarifa que tiende a diferenciarse según el tipo de energía, tamaño y ubicación de la central generadora.
2. Que exista la obligación de acceso de las centrales de energía renovables a las redes eléctricas, para de esta forma asegurar que los generadores estén en condiciones de entregar su producto.
3. Que se establezca la obligación de compra de toda la electricidad que se inyecte al Sistema Interconectado Nacional.

En los últimos años, los sistemas de FIT de Alemania y España han pasado a ser los modelos más reconocidos a nivel mundial, razón por la cual serán analizados brevemente.

El sistema de FIT alemán establece distintas tarifas para la energía eléctrica inyectada por las centrales, en razón del tamaño de la misma, ubicación y la fuente de energía utilizada, las cuáles son aseguradas por un largo plazo, en períodos fijos (por ejemplo tarifas hasta el año 2025). Esta diferenciación de las tarifas se fundamenta desde una lógica que evita apoyar desmesuradamente a centrales que por los factores que utilizan para generar electricidad, se encuentran en una situación más competitiva y cercana a las energías convencionales. Apoyar a centrales que no necesitan en la práctica de dichos incentivos o medidas de apoyo, solo se traduce en el uso ineficiente de los recursos. Por ejemplo, las tarifas serán más altas para la energía solar y geotérmica, pero para las centrales hidráulicas de entre 50 y 100 MW, el apoyo será ínfimo. En el caso de Alemania, los costos de establecer esta tarifa especial son asumidos por los consumidores, con un aumento en sus facturas de consumo eléctrico.

Otro elemento característico del FIT alemán, consiste en la disminución progresiva de las tarifas fijadas por la autoridad. Esto quiere decir que todos los años, las tarifas se reducen en un determinado porcentaje respecto de la fijada originalmente para las centrales que entran en operación ese año. Por ejemplo, si una central entra en operación el primer año, podrá acceder al 100% de la tarifa por la duración de este beneficio (por ejemplo, 15 años), la que entra el segundo año puede optar al 95% de la tarifa por el plazo restante y así sucesivamente. Esa disminución no se da en la misma medida para todas las tecnologías, sino que varía según el tipo de fuente empleada para la generación de energía. De esta forma, se busca impulsar el desarrollo de las tecnologías menos maduras con una disminución progresiva, para que de esta forma las empresas dedicadas a la creación de estas tecnologías experimenten la presión por parte de las empresas generadoras para continuar innovando.

El FIT español se diferencia del alemán, ya que las tarifas especiales para las energías renovables se basan en los costos marginales (CMg) promedio del año anterior, por lo que las tarifas van cambiando año a año, tomando como base una situación más cercana. Como sucede con el sistema alemán, en España también existen tarifas diferenciadas según tipo de energía y tamaño, las que se calcularán en base al valor de los CMg del año anterior. Una diferencia entre ambos sistemas es que en España la tarifa será plana por un período determinado de tiempo, sin importar en que año entró en funcionamiento la central, al cabo del cual se reduce por igual para todas las centrales de ese tipo de energía. Por ejemplo, por un período inicial de 10 años la tarifa para la generación eólica será de 150% de los CMg, después de ese lapso de tiempo baja a 125% por un período de 5 años.

El FIT, como instrumento normativo de incentivo a la generación de energías renovables, posee varias ventajas. En primer lugar, al establecer tarifas diferenciadas según el tipo de fuente utilizada, permite desarrollar integralmente todas las tecnologías y no solo las que se encuentran en una situación más competitivas respecto de las energías convencionales. De esta forma, al impulsar todas las energías, es esperable que las tecnologías menos maduras logren avances, tendiendo en el futuro a la baja de sus costos.

La segunda ventaja del FIT, es que no impone ninguna barrera de entrada a los actores del mercado, los cuales son libres de generar

electricidad con medios renovables si lo estiman conveniente, aprovechando las tarifas fijadas, y no son sancionados en caso de no inyectar energía a la red (ya que en la mayoría de los casos dependen de las condiciones climáticas: vientos, mareas, radiación ultravioleta, etc.).

Una tercera ventaja, es que beneficia a todas las empresas generadoras, reduciendo las asimetrías en base al tamaño de las mismas e incentivando que nuevos actores ingresen al mercado. Esto último es fundamental porque permite que el mercado de generación eléctrica se atomice, se genere mayor competencia y de ese modo se baje el riesgo de desabastecimiento.

Las desventajas del FIT, en primer lugar se encuentran relacionadas con el hecho de que la autoridad, al fijar tarifas específicas para las energías renovables, interviene el mercado de la generación, colisionando con la esencia de libertad de mercado. Otra desventaja está dada por el hecho de que podría argüirse que el Estado actúa de forma discriminatoria respecto de aquellos productores de energía mediante fuentes no renovables. Una tercera desventaja que usualmente se señala a la aplicación del FIT, es que por ella se aumentarían las tarifas eléctricas, con lo cual no se puede garantizar la operación más económica para el conjunto de las instalaciones del sistema eléctrico. El argumento de que este sistema es el más costoso, ha sido refutado por diversos autores y por la International Energy Agency⁴⁹, quienes han señalado que esta es la mejor opción para obtener el desarrollo más eficaz y veloz de las energías renovables dentro de la matriz de generación eléctrica. Asimismo, en los países donde funciona el sistema FIT, los indicadores de eficiencia y efectividad en materia de energía eléctrica, son superiores al estándar mundial.

III) Definiciones

En base a la Ley 26.190 del “Régimen de Fomento Nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica”, se definen los siguientes conceptos:

⁴⁹ International Energy Agency: “IEA Summary: Deploying Renewables 2008”. 2008.

- a) Fuentes de Energía Renovables: son las fuentes de energía renovables no fósiles: energía eólica, solar, geotérmica, mareomotriz, hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás, con excepción de los usos previstos en la Ley 26.093.
- b) El límite de potencia establecido para los proyectos de centrales hidroeléctricas que puedan aplicar al sistema FIT, será de hasta TREINTA MEGAVATIOS (30 MW).
- c) Energía eléctrica generada a partir de fuentes de energía renovables: es la electricidad generada por centrales que utilicen exclusivamente fuentes de energía renovables, así como la parte de energía generada a partir de dichas fuentes en centrales híbridas que también utilicen fuentes de energía convencionales.
- d) Equipos para generación: son aquellos destinados a la transformación de la energía disponible en su forma primaria (eólica, hidráulica, solar, entre otras) a energía eléctrica.
- e) Generación distribuida⁵⁰: es la generación de energía eléctrica por medio de muchas fuentes pequeñas de energía. La misma se conecta a la red de distribución de energía eléctrica y se caracteriza por encontrarse instalada en puntos cercanos al consumo. La generación distribuida persigue crear energía eléctrica de origen renovable para ser consumida en los sitios próximos a dónde se la genera, reduciendo así las pérdidas de potencia tal como ocurre con el transporte por distancias largas.

El paso siguiente en la extensión de la generación distribuida, es la regulación de la conexión a red de instalaciones de producción de energía eléctrica de pequeña potencia mediante desarrollo de las redes inteligentes. Estas consisten en procedimientos de compensación de energía entre el generador y el consumidor asociado, a fin de incentivar el diseño de las instalaciones de producción para autoconsumo de la energía eléctrica producida en el mismo lugar de su generación. Este tipo de redes no son objeto del presente trabajo,

⁵⁰ El punto e) se desarrolló en base al “Análisis del mercado eléctrico argentino”, Fundación Nuevas Generaciones, abril de 2013.

por no encontrarse la Argentina en condiciones de implementarlas actualmente.

IV) Conclusiones

Para que una economía de mercado pueda desarrollarse correctamente, es necesario que el sistema de precios sea claro y transparente, pero por sobre todas las cosas, que exista certidumbre hacia futuro, para poder planificar las inversiones del presente.

Actualmente en Argentina es inviable la implementación de modernas tecnologías de generación de energías renovables, porque los empresarios carecen de incentivos para invertir, no solo por la pobre calidad institucional, sino principalmente porque deberían venderle al mercado eléctrico mayorista a un precio que está muy por debajo de los costos y a que los subsidios se distribuyen de manera discrecional por parte del Gobierno Nacional.

Entendiendo que nuestro país necesita urgentemente de una diversificación de su matriz energética y que además se debe cumplir con el objetivo de llegar al 8% de generación eléctrica mediante fuentes renovables en 2016; es que proponemos el sistema de tarifas de alimentación o *feed-in tariff* administrado por una agencia federal de desarrollo de energías renovables, como el mejor sistema para alcanzar los objetivos mencionados.

Si bien se trata de una política que implica el otorgamiento de subsidios en una porción del precio que reciben los productores, se le quita discrecionalidad a quien debe otorgarlos y le brinda transparencia y certidumbre al sistema.

V) Propuesta legislativa

Artículo 1°.- Créase la AGENCIA FEDERAL PARA EL DESARROLLO DE ENERGÍAS RENOVABLES, en la órbita de la SECRETARÍA DE ENERGÍA DE LA NACIÓN, dependiente del MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS.

Artículo 2°.- La AGENCIA FEDERAL PARA EL DESARROLLO DE ENERGÍAS RENOVABLES tiene como objetivo principal el desarrollo de la generación de energía eléctrica mediante fuentes renova-

bles convencionales y no convencionales y el fomento de la generación distribuida en toda la República Argentina.

Artículo 3°.- A efectos de la presente norma se aplicarán las siguientes definiciones:

- a) Fuentes de Energía Renovables: son las fuentes de energía renovables no fósiles: energía eólica, solar, geotérmica, mareomotriz, hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás, con excepción de los usos previstos en la Ley 26.093.
- b) Energía eléctrica generada a partir de fuentes de energía renovables: es la electricidad generada por centrales que utilicen exclusivamente fuentes de energía renovables, así como la parte de energía generada a partir de dichas fuentes en centrales híbridas que también utilicen fuentes de energía convencionales.
- c) Equipos para generación: son aquellos destinados a la transformación de la energía disponible en su forma primaria (eólica, hidráulica, solar, entre otras) a energía eléctrica.
- d) Generación distribuida: es la generación de energía eléctrica por medio de muchas fuentes pequeñas de energía. La misma se conecta a la red de distribución de energía eléctrica y se caracteriza por encontrarse instalada en puntos cercanos al consumo.

Artículo 4°.- El límite de potencia establecido por la presente ley para los proyectos de centrales hidroeléctricas, será de hasta TREINTA MEGAVATIOS (30 MW).

Artículo 5°.- La AGENCIA FEDERAL PARA EL DESARROLLO DE ENERGÍAS RENOVABLES tiene a su cargo el planeamiento del sistema de generación distribuida de energía eléctrica de pequeños y medianos productores.

Artículo 6°.- La AGENCIA FEDERAL PARA EL DESARROLLO DE ENERGÍAS RENOVABLES tiene a su cargo regular las tarifas y subsidios que se abonen a los pequeños y medianos productores de energía eléctrica mediante fuentes renovables convencionales y no

convencionales que inyecten su producción al Sistema Interconectado Nacional y/o a una red de distribución local.

Artículo 7°.- Para la asignación del subsidio que reciben los productores, por sobre la tarifa que pagan los consumidores, la AGENCIA FEDERAL PARA EL DESARROLLO DE ENERGÍAS RENOVABLES se basa en el criterio de producción energética más eficiente en cuanto a la mayor producción y al menor costo, y que produzca el mínimo impacto ambiental negativo.

Artículo 8°.- La AGENCIA FEDERAL PARA EL DESARROLLO DE ENERGÍAS RENOVABLES es la encargada de definir la cantidad de kilowatts y megawatts de capacidad instalada a ser generados por hora para clasificar a las pequeñas y medianas unidades de producción, debiendo ser publicados en el BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

Artículo 9°.- El criterio de producción energética más eficiente, así como los montos de los subsidios que perciben los productores por sobre la tarifa que cobran a los consumidores, son establecidos por la AGENCIA FEDERAL PARA EL DESARROLLO DE ENERGÍAS RENOVABLES y publicados en el BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

Artículo 10°.- La AGENCIA FEDERAL PARA EL DESARROLLO DE ENERGÍAS RENOVABLES y la COMPAÑÍA ADMINISTRADORA DEL MERCADO MAYORISTA ELECTRICIDAD SOCIEDAD ANÓNIMA (CAMMESA) son las encargadas de coordinar la inyección de la energía eléctrica mediante fuentes renovables al SISTEMA INTERCONECTADO NACIONAL, teniendo esta producción prioridad en el acceso por sobre la generación térmica.



Consejo Consultivo de las Nuevas Generaciones Políticas

Alfredo Atanasof

Carlos Brown

Armando Caro Figueroa

Carlos Alberto Carranza

Gustavo Ferrari

Octavio Frigerio

Pablo María Garat

Mariano Gerván

Jorge Giorgeti

Diego Guelar

Luis Lusquiños

Marcelo Muniagurria

Federico Pinedo

Ramón Puerta

Jorge Alberto Rosso

Jorge Srodek

Enrique Thomas

Pablo Tonelli

Norberto Zingoni

Las Nuevas Generaciones Políticas

Carlos Aguinaga (h)

Gonzalo Atanasof

Eduardo Cáceres

Gustavo Cairo

Mariano Caucino

Pablo Das Neves

Omar de Marchi

Francisco De Santibañes

Alejandro De Oto Gilotaux

Gustavo Ferri

Rogelio Frigerio

Natalia Gambaro

Christian Gribaudo

Marcos Hilding Ohlsson

Guillermo Hirschfeld

Luciano Laspina

Leandro López

Cecilia Lucca

Gonzalo Mansilla de Souza

Germán Mastrocola

Nicolás Mattiauda

Adrián Menem

Victoria Morales Gorleri

Juan Manuel Morena

Diego Carlos Naveira

Julián Martín Obiglio

Pedro Piana

Claudio Poggi

Guillermo Tempesta

Jorge Triaca

Andrés Vallone

Ignacio Villarroel

DIRECTOR EJECUTIVO

Julián Martín Obiglio

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAB)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)

Tel: (54) (11) 4822-7721

contacto@nuevasgeneraciones.com.ar

www.nuevasgeneraciones.com.ar

PROPUESTAS LEGISLATIVAS

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

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

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

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

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

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

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

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