

“PROYECTO VECINDAD”



Estudio de Incertidumbre Institucional
REPÚBLICA ARGENTINA
2013

Estudio “Proyecto Vecindad” - Fundación Imagen de Chile
Pontificia Universidad Católica de Chile
Centro de Estudios Internacionales

Dirección:

Juan E. Cheyre, Director Centro de Estudios
Internacionales

Coordinación General:

Nicolas Cobo, Subdirector Centro de Estudios
Internacionales

Investigadores:

Nicolás Benavides, Investigador Jefe
Mauricio Ortegón, Investigador Jefe
Daniel Figueroa, Investigador
Pedro Trevisán, Investigador
Cristóbal Sandoval, Ayudante de Investigación
Pablo Rivera, Ayudante de Investigación
María Fernanda Muñoz, Investigadora
María Eugenia González, Investigadora

Estudio de Incertidumbre Institucional Argentina 2013

Fecha de cierre de datos: Mayo 2013

Fecha de publicación: Junio 2013

Tabla de contenido

PRESENTACIÓN	5
PERFIL PAÍS	6
I. INTRODUCCIÓN	11
II. ESCENARIO POLÍTICO	12
A. Escenario Actual	12
B. Ambiente de Gobernabilidad	13
1. El cambio a un Estado protagonista	
2. El Congreso Nacional y el contingente legislativo	
3. Política subnacional y federalismo: rol de los gobernadores	
4. Oposición en Argentina: la debilidad de los partidos opositores frente a una activa Sociedad Civil	
5. Argentina, una Constitución a favor del Presidente	
6. Baja violencia en una Argentina altamente insegura	
7. Política Exterior Argentina, una continuidad a medias	
III. POLÍTICA REGULATORIA	36
A. Asuntos Corporativos Generales	36
1. Marco Normativo de la Inversión Extranjera en Argentina	
2. Formas Societales en Argentina	
3. Tratados Bilaterales de Protección y Promoción de Inversiones Extranjeras	
4. Regulación de la Propiedad	
5. La Regulación del Mercado Cambiario	
B. Política Tributaria	44
1. Sistema tributario	
2. Impuestos Nacionales	
3. Impuestos Provinciales	
4. Impuestos Municipales	
C. Política Laboral	47
1. Jornada Laboral	
2. Costos laborales	
3. Derecho laboral colectivo	
D. Política Comercial	50
1. Aspectos generales:	
2. Régimen de Exportaciones	
3. Régimen de Importaciones	
4. Aranceles y Preferencias Arancelarias	
E. Política Ambiental Argentina	54
1. Marco Legal y Autoridades	
2. Permisos de aprovechamiento de recursos naturales	
3. Licencias ambientales	
IV. INCERTIDUMBRE INSTITUCIONAL	58
A. Situación De Incertidumbre Institucional	58

Presentación

El Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile (CEIUC), por mandato de la Fundación Imagen de Chile y en el contexto de su Proyecto Vecindad, tiene el agrado de presentar en estas páginas el “Estudio de Incertidumbre Institucional de la República Argentina 2013”. Este trabajo fue desarrollado por investigadores de la Pontificia Universidad Católica adscritos al CEIUC, quienes aplicaron la metodología que nació en un proyecto financiado por el Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF), concluido el año pasado.

El mencionado proyecto, tuvo como objeto dar vida a un estudio riguroso que pusiera en valor variables de las Ciencias Sociales que enriquecen los análisis meramente económicos o financieros y que se hacen para identificar la estabilidad o inestabilidad de un país. Es así, como en este método se incorporan temas como la certeza jurídica, la estabilidad política, el fortalecimiento de instituciones, la seguridad, la importancia e influjo de los movimientos sociales y otro tipo de variables que normalmente aparecen ocultas en los estudios de esta naturaleza y que, por lo mismo, no son no analizadas en circunstancias que adquieren gran relevancia en la definición de escenarios posibles.

El presente estudio, es el cuarto que realizamos aplicando nuestro método. En efecto, los prototipos en el marco de la investigación se centraron en Colombia y en el Perú y, al amparo del mismo Proyecto Vecindad, hace unos meses entregamos la versión correspondiente a Bolivia. Cada una de estas experiencias nos ha permitido concluir que, aunque el método es el mismo, la aplicación tiene diferencias que hemos ido incorporando de acuerdo a las particularidades en la realidad de cada país.

Por otra parte, después de estos estudios hemos visualizado componentes que han mejorado el tratamiento de las distintas variables, siendo el más importante la incorporación de encuestas que enriquecen la labor de los investigadores con opiniones de terceros. Han sido sumamente útiles para mantener o modificar aquellos vacíos e interrogantes que surgen del trabajo metodológico. Desarrollar un estudio en profundidad sobre Argentina ha resultado pertinente e interesante. Es generalizada la creencia que -dada la cercanía, historia común y lazos entre ambos países y sus pueblos- nos conocemos mucho, que tenemos numerosas coincidencias y pocas diferencias. En las páginas de este estudio, como asimismo en el resultado de entrevistas y encuestas, podemos apreciar que, independiente de la profunda unión entre ambas naciones, existen percepciones, formas de actuar, estructuras de organización y toma de decisiones -como asimismo un estilo en los ámbitos político y empresarial- que tienen marcadas diferencias.

Es vital conocer todas estas aristas para incorporarlas al momento de concretar vínculos positivos que deben emerger desde la base de una realidad concreta, que precisamente la investigación pretende reflejar. Incluso, para quienes trabajamos en este proyecto, familiarizados con el seguimiento de las interacciones entre Chile y Argentina, fue todo un descubrimiento detectar que los argentinos conocen poco de Chile. Surge allí todo un desafío para revertir una situación que sin duda, no es propicia si aspiramos a vigorizar la relación.



El vínculo entre Chile y Argentina es profundo e histórico. Ambos países se encuentran unidos por una de las tres fronteras más largas del mundo, como también por la historia de América Latina que encuentra, en ambos pueblos, dos actores vitales como forjadores de la emancipación en el continente. En más de 200 años de vida independiente, los vínculos recíprocos han tenido serias divergencias, sin embargo y pese a períodos de alta tensión, jamás se sufrió el flagelo de una guerra, como en muchos otros países de la región.

Adicionalmente, una vez resueltos los conflictos que generaron una grave crisis en 1978, se firmó un Tratado de Paz (1984) que dio origen a un período especialmente favorable para el establecimiento de una relación de confianza, de complementariedad y de integración. Es una etapa que se encuentra sustentada en diferentes acuerdos que tejen una amplia red de vínculos de todo tipo que, a su vez, han generado potentes bases para construir asociaciones sólidas e integrales.

De allí que conocer más de Argentina resulta vital y este estudio aporta antecedentes que permiten hacerlo. En la actualidad existe, entre ambos países, una integración de las características que en esta investigación se detallan. Ella adquiere formas, actos, decisiones, acuerdos y logros que generan una interacción positiva pero, a mi juicio, aún incompleta, ya que tiene aspectos de índole sectorial, no posee una visión sistémica y se desenvuelve con velocidades y procesos discontinuos que a veces generan retrocesos en proyectos que se creían consolidados. Por tanto, hay un desafío de futuro orientado a lograr verdadera asociatividad entre dos países absolutamente complementarios y afines en sus ámbitos sociales, culturales, económicos y en general con valores compartidos.

Esperamos que este estudio sea un aporte para avanzar en la tarea antes descrita. Chile y Argentina viven un momento muy auspicioso en sus relaciones. Transitar al desarrollo de una etapa con mayores contenidos requiere un conocimiento recíproco y detallado de las variables que esta investigación aborda pormenorizadamente. Es por lo anterior que aspiramos a que, gracias a la iniciativa de la Fundación Imagen de Chile, las páginas que compartimos permitan a los chilenos entender mejor la realidad de Argentina, como a su vez, comprender el gran trabajo por realizar a fin que nuestro país vecino y sus ciudadanos amplíen su conocimiento sobre Chile que, estando físicamente tan cercano en muchos aspectos, se encuentra alejado de sus intereses.

Perfil País

I. Datos Generales

Información Básica

Nombre oficial	República Argentina
Superficie	2,780,400 km ²
Población Total	40.117.096 (censo 2010) 42.192.494 (Julio 2012 est.)
Idioma Oficial	Español (oficial), Italiano, Inglés, Alemán, Francés, Indígenas (Mapudungun, Quechua)
Capital	Buenos Aires
Población de capital	15.625.084 (censo 2010)
División político - administrativa	23 provincias y una ciudad autónoma*; Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego - Antártida e Islas del Atlántico Sur (Tierra del Fuego), Tucumán.
Unidad monetaria	Peso argentino (ARS)

Información de Gobierno

Tipo de Gobierno	Democrático y Federal
Constitución Política	22 de Agosto de 1994 (sexta reforma del texto original de 1853)
Jefe de Estado / Gobierno	Cristina Fernández de Kirchner (primer periodo 2007-2011, segundo periodo 2011- presente)
Partido político del Jefe de Estado / Gobierno	Partido Justicialista (PJ), alianza electoral Frente para la Victoria (FpV)
Estructura Legislativa	Congreso Bicameral
Cámara Alta	Cámara de Senadores 72 miembros (tres por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires) <ul style="list-style-type: none"> ▶ FpV y aliados (FpV): 38 ▶ Unión Cívica Radical (UCR): 17 ▶ Peronismo Federal: 9 ▶ Frente Amplio Progresista (FAP): 4 ▶ Otros: 4
Cámara Baja	Cámara de Diputados 257 miembros (el número de diputados de cada distrito se determina según población) <ul style="list-style-type: none"> ▶ Frente para la Victoria (FpV): 135 ▶ Unión Cívica Radical (UCR): 42 ▶ Peronismo Federal (PF): 27 ▶ Frente Amplio Progresista (FAP): 17 ▶ Propuesta Republicana (PRO): 10 ▶ Coalición Cívica (CC): 7 ▶ Otros: 19
Elecciones	Próxima elección presidencial: 18 de Octubre de 2015 Próxima elección parlamentaria: 27 de Octubre de 2013 (24 senadores, y 127 diputados) *Elecciones de gobernadores provinciales no coinciden en fechas

Información Económica

	2009	2010	2011	2012	2013(p)
PIB (nominal en US\$ miles de millones)	307,1	368,7	446,0	474,8	495,1
PIB (en US\$ miles de millones ajustado PPP)	582,5	644,3	716,4	746,9	780,1
PIB Crecimiento (%)	0,9	9,2	8,9	2,6	3,1
PIB per cápita (en US\$ ajustado por PPP)	14598,9	16061,6	17659,5	18205,1	18800,0
Gasto de Gobierno (% del PIB)	37,9	38,5	40,3	42,6	40,9
Inflación promedio anual (%)	6,3	10,4	9,8	9,9	9,7
Balance de cuenta corriente (% del PIB)	2,5	0,7	-0,1	0,3	-0,1

Fuente: Fondo Monetario Internacional

(p): Valor proyectado. *3° semestre

	2008	2009	2010	2011	2012
Balanza de pagos (% del PIB)	1,8	2,5	0,7	-0,1	0,3
Inversión (% del PIB)	23,3	20,9	22,8	24,5	22,8
Balance fiscal (% del PIB)	-	-1,7	-1	-4,2	-4,9
Tipo de cambio (ARS\$ por US\$, promedio anual)	3,4	3,8	3,9	4,3	4,9

Fuentes: BCRA (balanza de pagos, inversión y tipo de cambio), FMI (balance fiscal).

Información Comercial

	2008	2009	2010	2011	2012
Exportaciones (% del PIB)	24,5	21,4	21,7	21,8	21,1(e)

Fuentes: BCRA

Principales bienes de exportación (% del total de exportaciones)	
Pellets de soya	11,8%
Frijoles de soya	6,5%
Aceites de soya	6,2%
Automóviles	5,6%
Otros	69,9%

Principales destinos de exportación (% del total de exportaciones)	
Brasil	21%
China	7,3%
Chile	5,7%
Estados Unidos	5,1%
Otros	40,9%

Fuente: CEI Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Argentina (2011).

	2008	2009	2010	2011	2012
Importaciones (% del PIB)	20,7	16,0	18,4	19,5	18,1(e)

Fuentes: BCRA

Principales bienes de imp. (% del total de imp.)	
Automotores	27,6%
Combustibles líq.	27,5%
Gas Natural	10,5%
Partes automotores	5,2%
Otros	29,2%

Principales orígenes de imp. (% del total de imp.)	
Brasil	29,5%
China	14,3%
Estados Unidos	10,4%
Alemania	4,9%
Otros	40,9%

Fuentes: CEI Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Argentina (2011).

Información socioeconómica

	2008	2009	2010	2011	2012
Pobreza (%)	15,3	13,2	9,9	7,4	6,0
Pobreza extrema (%)	4,4	3,5	2,5	2,1	1,6
Desigualdad (Coeficiente Gini)	46,26	46,13	44,49	-	-
Desempleo (% promedio anual)	7,8	8,6	7,8	7,2	7,2
Homicidios (Tasa x 100.000 ha)	8,9	5,8	5,5	-	-

Fuentes: INDEC (pobreza, pobreza extrema, desempleo), Banco Mundial (desigualdad), UNODC (homicidios).
(-): Dato no disponible

Índices de interés (Ranking Global)

	2008	2009	2010	2011	2012
Desarrollo Humano ^a	46	46	46	45	-
Percepción de la Corrupción ^b	109	106	105	100	102
Doing Business (*) ^c	112	118	115	116	124
Libertad Económica (*) ^d	138	135	138	158	160
Competitividad Global ^e	88	85	87	85	94

Fuentes: PNUD (desarrollo humano), Transparencia Internacional (percepción corrupción), Banco Mundial (doing business), Fundación Heritage (libertad económica), Foro Económico Mundial (competitividad global).

(-) Dato no disponible

(*) En estos casos el ranking corresponde al informe del año siguiente el cual contempla los datos del año.

(a): El IDH se realiza entre 176 países

(b): La medición de países oscila entre 176 y 183 entre 2008-2012. Transparencia Internacional hasta 2011 presentaba una escala que iba de 0 a 10, en 2012 se presenta de 0 a 100, se adopta esta última forma países

(c): La medición oscila entre 178 y 183 países entre 2008 y 2012

(d): Se evalúan 179 economías el 2012

(e): Se evalúan 144 economías

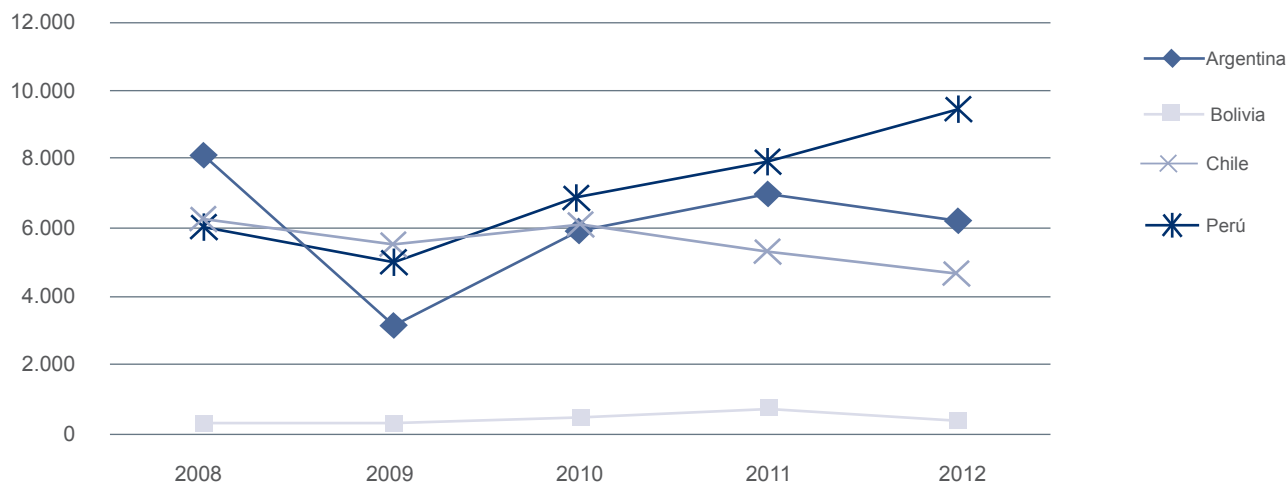
Tendencias en los flujos de inversión extranjera directa

Flujo de inversión extranjera directa hacia América Latina (millones de US\$)

Países	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	8.335	3.307	6.090	7.183	6.401
Bolivia	508	426	672	859	525
Brasil	24.601	36.033	36.917	67.690	66.137
Chile	6.367	5.654	6.142	5.477	4.864
Perú	6.188	5.165	7.062	8.119	9.641

Fuente: Cepal

Gráfico del Flujo de inversión extranjera directa hacia Argentina y América Latina (millones de US\$)



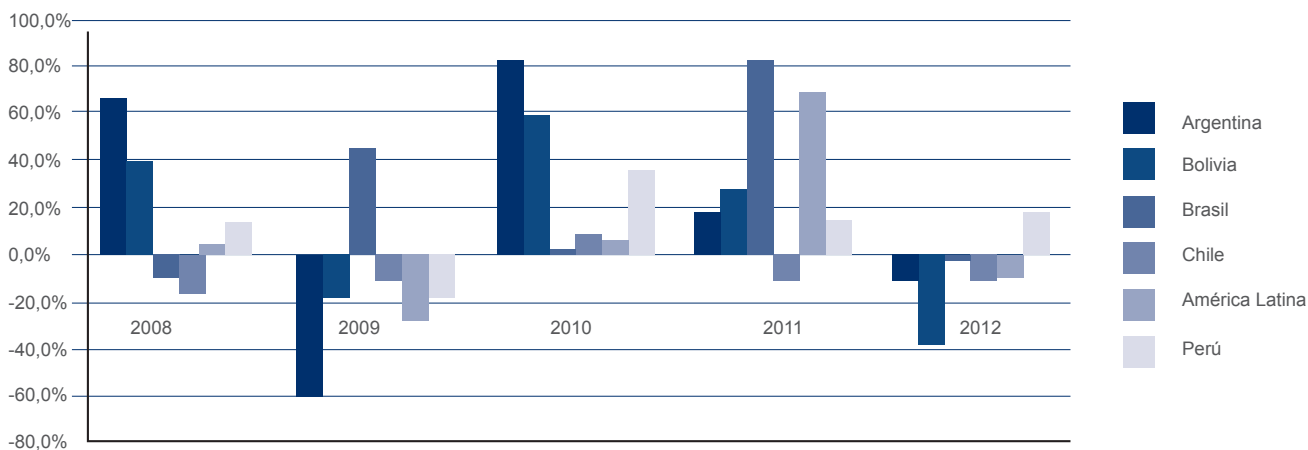
Fuente: Elaboración propia con datos CEPAL

Flujo de inversión extranjera directa hacia América Latina (% de variación anual)

Países	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	68	-60,3	84,1	17,9	-10,9
Bolivia	40	-16,2	57,7	27,8	-38,1
Brasil	-10	46,5	2,5	83,4	-2,3
Chile	-17	-11,2	8,6	-10,8	-11,2
Perú	13	-16,5	36,7	15,0	18,7

Fuente: Cepal

Gráfico del Flujo de inversión extranjera directa hacia Argentina y América Latina (% de variación anual)



Fuente: Elaboración propia con datos CEPAL

Flujo de inversión extranjera directa hacia Argentina según Actividad Económica (millones US\$)

Actividad	2008	2009	2010	2011	2012
Recursos Naturales	1550	1103	3143	1541	-
Manufacturas	5760	156	4945	784	-
Servicios	3549	2216	2303	1283	-

Fuente: Cepal

Flujo de inversión extranjera directa hacia Argentina por país de origen (millones US\$)

País	2008	2009	2010	2011	2012
Brasil	1601	407	1678	-	-
Chile	869	273	1290	-	-
Estados Unidos	2051	905	1179	-	-
España	722	1206	1176	-	-
Suiza	735	197	748	-	-
Alemania	370	339	548	-	-
Luxemburgo	483	-10	245	-	-

Fuente: CEPAL, BCRA.

I. Introducción

La presidenta Cristina Fernández de Kirchner se encuentra en su segundo año de gobierno tras la reelección del 2011. Su gestión es considerada como la continuación del legado de su marido, el ex presidente Néstor Kirchner (2003 – 2007), fallecido en 2010. El éxito electoral se explica en parte por la vuelta a la normalidad de la economía tras haber sufrido una de las crisis económicas más severas de su historia (2001 – 2002). La salida de la convertibilidad, el reordenamiento económico, la regulación de los bancos, la renegociación de contratos con empresas de servicios y el pago de la deuda exterior, se condicen con el crecimiento económico que se logró mantener por más de una década a tasas que promediaron el 8%. En consecuencia, la intervención del Ejecutivo en el sistema económico y el institucional, tanto en el primer período de Néstor Kirchner como el de Cristina Fernández (2007 – 2011), contó con un grado suficiente de legitimidad por parte de la sociedad argentina para su realización.

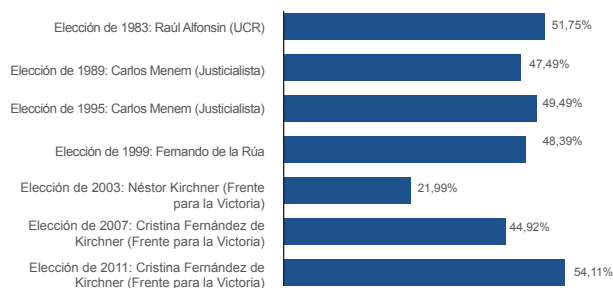
Sin embargo, el estilo confrontacional, característico de la conducción y el discurso de Cristina Fernández, ha llevado a un constante enfrentamiento con distintos sectores de la sociedad. Se puede apreciar cómo el gobierno ha actuado en forma reactiva ante ciertos acontecimientos que ha interpretado como un desafío a su autoridad y al objetivo central de ofrecerle al país un desarrollo económico inclusivo y con justicia social. Esto se pudo observar en los grandes enfrentamientos de los últimos años: con el campo en el conflicto del agro en primera instancia, con los medios de comunicación y el Grupo Clarín en segunda, y por último, con el Poder Judicial mediante la Reforma a la Justicia. El resultado para la política nacional ha sido la gestación de un ambiente cada día más polarizado y conflictivo.

Por otra parte, se observa que el “éxito” de esta gestión tiende a depender cada vez más de políticas expansionistas e intervencionistas, aplicando en forma activa distintas medidas heterodoxas con el propósito de cumplir con los objetivos de corto y largo plazo que se desean impulsar. Las dificultades para girar divisas y utilidades al exterior, las presiones sobre determinadas operaciones comerciales, la incapacidad (o falta de voluntad) del gobierno para enfrentar las distorsiones que han causado sus propias intervenciones en la economía y la imprevisibilidad en la provisión de insumos y mercaderías provenientes del exterior, han provocado un deterioro en el clima de negocios y en el panorama económico en Argentina; aumentando los niveles de discrecionalidad gubernamental, la falta de certeza jurídica y la incertidumbre en torno a la regulación del país. Esto se ve reflejado en la decisión de varias compañías internacionales y marcas importantes de abandonar el país, tendencia que no se observa en el resto de la región.

El presente estudio pretende dar cuenta de los cambios políticos y en las reglas del juego que provocan incertidumbre para la inversión extranjera. Estas reglas se presentan en forma de leyes, el funcionamiento de los entes regulatorios, las acciones de líderes políticos y los comportamientos de la sociedad. Para ello, se analizará en primer lugar el escenario político de Argentina, dimensionando los cambios institucionales, políticos y sociales que alteran o mantienen la distribución del poder en el país. Esto permite, en segundo lugar, considerar la política regulatoria desde una perspectiva formal, al igual que en su implementación. Por último se da cuenta de los posibles riesgos que se encuentran al contrastar los diferentes elementos que provocan la Incertidumbre Institucional de la República Argentina en el 2013.

II. Escenario Político

Gráfico 1. Porcentaje de votos de Presidentes electos en Argentina 1983 - 1999



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio del Interior de la Nación Argentina.

Tabla 1. Resultados Elección Presidencial 2011

Candidato	Votos	%votos/válidos	Partido
Cristina Fernández de Kirchner	11.593.023	54,11%	Alianza Frente para la Victoria
Hermes Juan Binner	3.624.518	16,87%	Alianza Frente Amplio Progresista
Ricardo Luis Alfonsín	2.395.056	11,15%	Alianza Unión para el Desarrollo Social
Alberto Rodríguez Saa	1.714.385	7,98%	Alianza Compromiso Federal
Eduardo Duhalde	1.264.609	5,89%	Alianza Frente Popular
Jorge Altamira	497.082	2,31%	Alianza Frente de Izquierda y de los Trabajadores
Elisa M.A. Carrió	396.171	1,84%	Coalición Cívica - Afirmación para una República Igualitaria.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio del Interior de la Nación Argentina.

A. ESCENARIO ACTUAL

La República Argentina se encuentra actualmente bajo el segundo mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner. La candidata del Frente para la Victoria (FPV)¹ asumió el cargo el 10 de Diciembre del año 2011, tras su reelección por un nuevo período de cuatro años, sin posibilidad de una segunda reelección. Tanto su primer gobierno (2008 – 2011) como el actual se consideran como la continuación del legado político de su marido, el recientemente fallecido ex Presidente Néstor Kirchner (2003-2007). Cristina Fernández fue reelegida con un 54.11% de los votos válidamente emitidos, obteniendo la mayor cantidad de sufragios desde la restauración democrática en 1983 (ver gráfico 1). Además, su ventaja de 37% sobre el segundo candidato que obtuvo más votos, el ex gobernador de la provincia de Santa Fe, Hermes Binner (ver tabla 1), demuestra que a pesar de las tensiones políticas que sufrió en su primer período, producto de presiones sociales provenientes de sectores de la industria agropecuaria, logró capitalizar la mejora en crecimiento y sensación de estabilidad económica en una base electoral amplia. Los nueve puntos de diferencia respecto a su elección en 2007, donde solo obtuvo sólo 44, 92%, junto con la reducción de la abstención y los votos blancos², demuestran esta ampliación de apoyo.

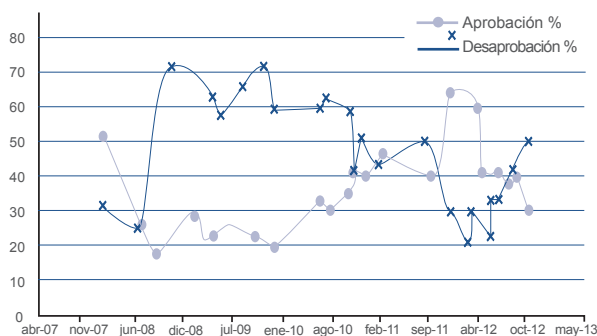
Existen dos factores importantes que contribuyeron al aplastante triunfo de Cristina Fernández y su coalición partidaria FPV sobre las demás fuerzas políticas. Por un lado, la muerte de su marido, el ex Presidente Néstor Kirchner, generó una corriente de empatía entre la Presidenta y una amplia franja de la sociedad. Por otro, el hecho que la oposición política enfrentara los comicios presidenciales compitiendo en forma fragmentada, sin presentar candidatos con alta popularidad en la ciudadanía, contribuyó a inclinar la balanza a favor de Fernández.

No obstante, se observa una paradoja respecto al apoyo mayoritario recibido en la elección de 2011 con los actuales índices de aprobación a la gestión presidencial, los cuales se han ido deteriorando progresivamente. La mandataria finaliza el año 2012 con cerca de un 30% de apoyo, lo cual representa una considerable disminución, considerando el 60% con la que contaba en el momento de su reelección (ver gráfico 2).

¹ Los partidos argentinos que conforman la coalición oficialista son: Partido Justicialista, Frente Grande, Partido Intransigente, Partido Comunista Congreso Extraordinario, Partido Humanista, Partido de la Victoria y la Confederación Socialista Argentina.

² La concurrencia a votar en la elección presidencial del 2007 fue de sólo el 71,8%, frente al 78,2% de la elección presidencial de 2003. Es decir que cayó 6,4 puntos. Se trata de la concurrencia más baja desde 1922. A su vez, el voto en blanco, que en la anterior elección presidencial fue de sólo 0,99% en la elección del 2007 subió a 4,81%, siendo el más alto desde 1963. Finalmente el año 2011 estos registros repuntan con una participación electoral del 77%

Gráfico 2. Aprobación a la gestión del Presidente



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Management & Fit (2012).

B. AMBIENTE DE GOBERNABILIDAD

1. El cambio a un Estado protagonista

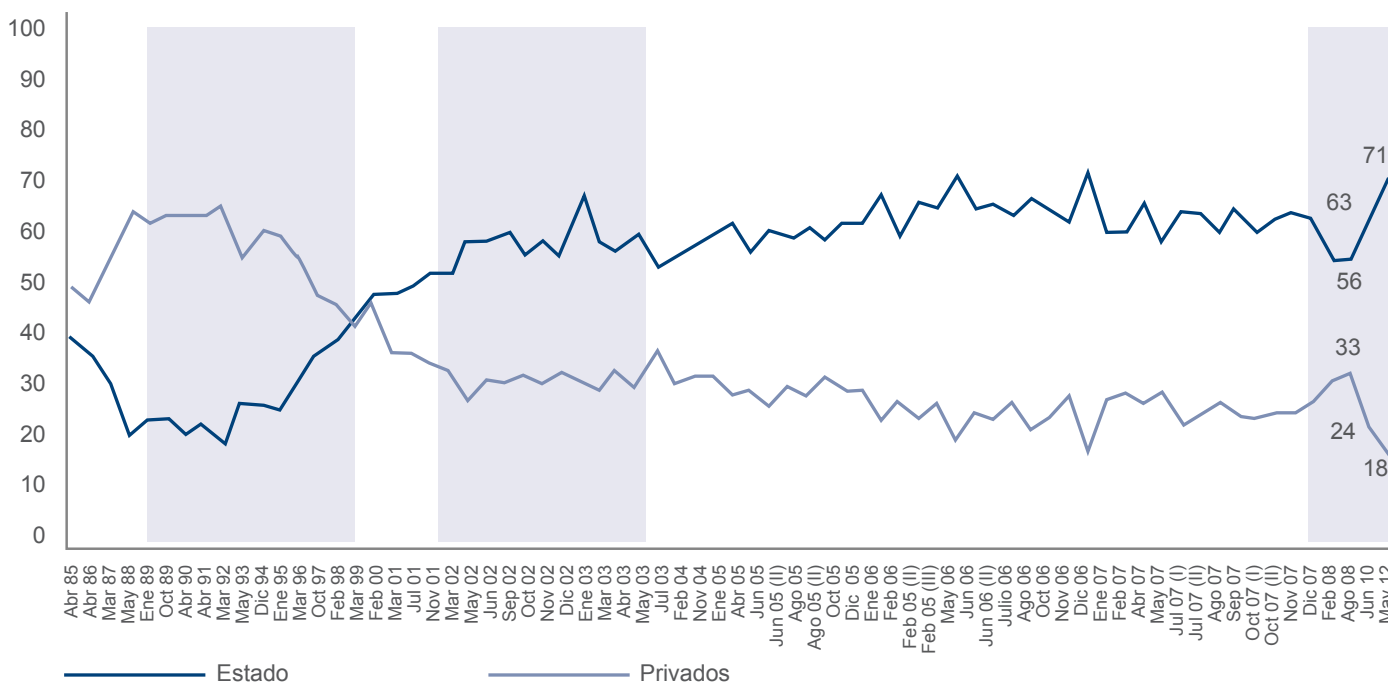
La llegada de Cristina Fernández a la presidencia de Argentina no solo significó la continuidad de las medidas iniciadas por el ex Presidente Néstor Kirchner, sino también la consolidación del Estado como actor principal en la solución de los problemas del país. Este modelo, ha generado hasta el día de hoy gobernabilidad en Argentina, a pesar de sus imperfecciones y de la alta conflictividad con distintos actores políticos y sociales que se han observado en los últimos años.

La crisis económica que afectó al país en el año 2001 y que llevó a la renuncia del ex Presidente Fernando de la Rúa (1999-2001), provocó un re-encantamiento de los ciudadanos argentinos con el Estado (gráfico 3) y el rol que éste debe asumir en la sociedad, lo cual representa un cambio de paradigma con respecto al vigente durante la década de los noventa.

Antes del año 2000, se creía que la mejor manera de lograr el crecimiento económico y controlar la inflación era reduciendo el protagonismo del Estado en la economía para potenciar el desarrollo a través de la iniciativa de las empresas privadas junto a una mayor integración y apertura del país a los mercados internacionales³. De modo que las reformas que se impulsaron en aquella década giraban en torno a la disminución de la injerencia del Estado en la economía y la desregulación económica, la reducción del gasto público y del aparato burocrático, y la privatización de empresas que brindan servicios públicos.

³ Estas acciones incluyeron, principalmente, una apertura total al comercio exterior y al flujo de capitales externos, la desregulación económica, principalmente en el plano laboral respecto a los sindicatos, sumado a un extenso plan de privatizaciones de las empresas públicas, la reducción del entramado burocrático del Estado y la reorganización del sistema tributario

Gráfico 3. Evolución de las preferencias de la población hacia el Estado y las empresas privadas 1985-2012 (en porcentajes)



Fuente: Base de datos de encuestas de opinión pública, realizadas por Ipsos-Mora y Araujo.

Con la llegada de Eduardo Duhalde a la presidencia el 2002, luego de la renuncia de Fernando de la Rúa, y con el respaldo político de todos los partidos del Congreso argentino, se promulgó la Ley de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario” (Ley N° 25.561), que dio inicio a la modificación de la organización económica vigente hasta aquel entonces. Esta norma fue fundamental para el reordenamiento económico del país, además de permitir la derogación de uno de los emblemas de la estructura económica de Argentina en los noventa: la Ley de Convertibilidad. Esta norma fijaba la paridad del Peso Argentino al Dólar Estadounidense, y fue sindicada como una de las principales causantes de la crisis económica de 2001 y del sobreendeudamiento del país.

En este sentido, la Ley de Emergencia del 2002 no solo fue importante porque inauguró la restructuración de la economía para pagar las deudas del país, sino porque dotó de facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo para reordenar el sistema financiero, bancario y el mercado de divisas, así como otras facultades para intervenir en la economía a modo de hacer frente a la crisis⁴.

De esta manera, el país asistió al primer hito de transición hacia un nuevo modelo de desarrollo en Argentina, que considera fundamental el rol del Estado y le brinda un mayor protagonismo.

1.1 La Reivindicación de la Política y del rol de Estado

El segundo hito de esta transición se produjo durante el gobierno del ex Presidente Kirchner. En este período se puso acento en la reivindicación de la política y lo público, lo cual tuvo un impacto positivo en la deteriorada confianza ciudadana hacia el Gobierno (gráfico 4). Como primera medida, se buscó renovar la composición y legitimidad de la Corte Suprema, dotándola de una mayor independencia y equilibrio. En segundo lugar, se adoptó una nueva política respecto a las violaciones a los derechos humanos cometidos durante la última dictadura militar (1976 – 1983), en base al juzgamiento de los procesados por dichos cargos. Esto, en clara contraposición a lo ocurrido durante el gobierno de Carlos Menem, quien optó por otorgar indultos a los militares que habían sido procesados anteriormente. En tercer lugar, se aumentó el número de programas de asistencia social, y por consiguiente de sus beneficiarios. Para el año 2007, el número total de personas recibiendo una u otra forma de asistencia social ascendía a 2.6 millones⁵. Como era esperable, este último elemento se convirtió en uno de los factores que explican la base de apoyo popular del gobierno.

Estas medidas políticas y sociales lograron reconciliar la relación entre la ciudadanía y las instituciones públicas, legitimando el protagonismo del Estado como defensor de las causas sociales y reivindicando el rol de la política en la sociedad. Si el ex presidente Carlos Menem estigmatizaba al Estado tildándolo de burocrático, ineficiente y corrupto; Kirchner hizo

Gráfico 4. Confianza en el Gobierno de Argentina, (2002-2012)



Fuente: Índice de Confianza en el Gobierno. Universidad Torcuato Di Tella.

4 ARTICULO 1° — Declárese, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Nacional, la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando al Poder Ejecutivo nacional las facultades comprendidas en la presente ley, hasta el 10 de diciembre de 2003, con arreglo a las bases que se especifican seguidamente: Proceder al reordenamiento del sistema financiero, bancario y del mercado de cambios. Reactivar el funcionamiento de la economía y mejorar el nivel de empleo y de distribución de ingresos, con acento en un programa de desarrollo de las economías regionales. Crear condiciones para el crecimiento económico sustentable y compatible con la reestructuración de la deuda pública. Reglar la reestructuración de las obligaciones, en curso de ejecución, afectadas por el nuevo régimen cambiario instituido en el artículo 2°.

5 De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina, habían 1.028.770 beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar, iniciativa creada por el gobierno de Duhalde ante la crisis; 530.000 en el Plan de Pensiones; 410.000 en el Plan Familias para la Inclusión Social, 575.000 en el Plan Manos a la Obra; y 32.000 personas registradas en el Seguro de Capacitación y Empleo.

hincapié en la gestión y solvencia técnica de las agencias estatales para la toma de decisiones eficaces, que mejoraran la regulación y el desarrollo de planes y programas, especialmente, en las áreas de salud, vivienda y educación⁶. Para Kirchner el Estado debía constituirse en garante del desarrollo económico del país, pero con énfasis en la justicia social.

En este sentido, la política económica se expresó en una estrategia de crecimiento basado en el proteccionismo selectivo del sector manufacturero y la intervención del Estado a través de la promoción de obras públicas y la expansión del crédito. Esto fue acompañado de un balance macroeconómico positivo, sumado a un buen plan para renegociar la deuda externa del país⁷; y la consolidación del uso de un tipo de cambio más favorable, tendiente a facilitar el desarrollo de la industria interna de los sectores primarios y secundarios. Lo anterior, sumado a un entorno internacional favorable en cuanto a los precios de los commodities, permitió la acumulación de grandes reservas de divisas e ingresos fiscales, que fueron utilizados para disminuir la deuda nacional, financiar programas de infraestructura y apoyar la política de desarrollo industrial nacional, en particular el automotriz⁸.

La política de balance macroeconómico posterior a la crisis produjo un doble superávit, en la cuenta corriente y las cuentas fiscales, algo que no se había logrado en otros gobiernos con una similar tasa de crecimiento del PIB. Esto fue considerado un logro importante dentro de las expectativas del gobierno, en cuanto a su misión de aumentar el grado de independencia del país a los capitales internacionales. A su vez, se logró disminuir el desempleo y la pobreza.

Estos logros fueron bien percibidos por la sociedad argentina, lo que se reflejó en la popularidad de Néstor Kirchner, que para el 2006 mantenía un promedio de 78 % de apoyo. Por otro lado, ese mismo año el Ejecutivo recibió un importante respaldo a su gestión, a través de la ratificación del Congreso de una ley que le permitía hacer cambios al presupuesto nacional sin tener la autorización previa del Poder Legislativo.

El respaldo más importante a todos estos cambios provino de los resultados de la elección presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, quien se presentó como la continuación de la exitosa gestión de su marido, que permitió el retorno a un periodo de relativa estabilidad en el país. Precisamente su lema de campaña “Cambio en la Continuidad” reflejaba una motivación de hacer transformaciones pero manteniendo de base el “Modelo Kirchner”. De allí que tanto Néstor como Cristina concibieran que existía la demanda y el respaldo suficiente para la profundización de las políticas implementadas entre 2003 – 2007, en torno al fortalecimiento del Estado como actor principal para alcanzar el desarrollo económico y la justicia social.

⁶ Las definiciones mencionadas corresponden a interpretaciones sobre el rol del Estado vertidas por los dos presidentes en sus discursos de ascenso al poder. En el caso de Menem, corresponde a su primer discurso el año 1990 y Kirchner el año 2003.

⁷ En general, la reestructuración redujo la deuda pública pendiente nominada en moneda extranjera del 97 % al 63 % (EIU 2007).

⁸ Mientras que la deuda externa se situó en el 138 % del PIB en 2002, para 2006 era 59,4%. Las altas tasas de crecimiento económico se reflejaron en un aumento del PIB del 9 % anual durante 2003-07-y un superávit fiscal de entre el 3 y el 4 % cada año.

1.2 La Profundización del modelo y el giro hacia un discurso más confrontacional

Para Fernández, los dos primeros años de gobierno no fueron fáciles. La crisis económica internacional que se desató en 2008 generó un clima de incertidumbre en cuanto a los posibles efectos en la economía nacional. Durante el periodo 2007-2008 los precios de los productos básicos en el país comenzaron a crecer, al igual que la preocupación de la ciudadanía ante la posibilidad de una nueva crisis económica nacional. La administración de Néstor Kirchner había generado grandes expectativas para el gobierno de Cristina Fernández, pero el contexto económico adverso condicionó su cumplimiento. Esto se vio reflejado en los niveles de aprobación del gobierno.

En consecuencia, el Ejecutivo se encontró bajo la presión de evitar cualquier señal de retorno a la crisis. El balance macroeconómico debía mantenerse y, para ello, se debían buscar nuevas opciones de ingresos para contener los efectos de una recesión mundial sin perjudicar los programas sociales impulsados por el Gobierno Nacional.

Un factor que había favorecido a la administración de Néstor Kirchner fue el alto precio de los commodities. Esto, sumado al incremento en la demanda por parte de China, impulsó considerablemente la exportación y el crecimiento de la industria de la soja en Argentina. Por ello, el gobierno de Fernández, en búsqueda de mayores ingresos públicos para la inversión en obras de infraestructura y fomento a la actividad de pequeños agricultores, dictó la Resolución 125/2008. En ella se establecía la aplicación de aranceles móviles a la exportación de granos, generando la molestia de numerosos sectores, principalmente los gremios agrícolas; como la Sociedad Rural Argentina, entre otros. Éstos se manifestaron mediante cortes de rutas y un “lockout patronal”. El denominado Conflicto del Agro se extendió por cuatro meses, afectando entre otras cosas el abastecimiento de los mayores núcleos urbanos del país, en particular Buenos Aires.

El gobierno optó por trasladar la discusión al Congreso Nacional, a modo de brindarle mayor legitimidad a su propuesta. Durante el trámite legislativo fue aprobada en Diputados, pero tras no alcanzarse el quórum requerido en el Senado, ésta fue rechazada por el voto dirimente del vicepresidente y compañero de fórmula en la campaña presidencial de Fernández, Julio Cobos. El conflicto dejó en evidencia la poca unidad y las tensiones frente a la conducción y al estilo confrontacional con la que el gobierno llevó a cabo el conflicto del agro. La derogación de la resolución el 18 de julio terminó con las protestas. Sin embargo, una de las mayores consecuencias se evidenció en los comicios legislativos del año 2009, donde el Ejecutivo perdió su mayoría parlamentaria.

El Conflicto en el Agro es un hito importante debido a que presentó los primeros indicios del cambio en la conducción del gobierno. Durante la presidencia de Néstor Kirchner se observó un estilo más pragmático, donde las principales decisiones del país eran tomadas por un reducido grupo de políticos dentro del

⁹ Lo cual implicó una paralización total de la industria en cuestión.

Ejecutivo, pero realizando negociaciones con las partes afectadas. Esto continuó con Fernández, aunque con una actitud menos proclive a negociar y un discurso más confrontacional, lo que tendió a polarizar la relación con la oposición o todo aquel que fuese considerado contrario al gobierno, que en el plano de lo político pasó a ser considerado como adversario.

Bajo este clima, el gobierno pretendió llevar adelante su programa de lo que había denominado justicia social; planteada inicialmente por Néstor Kirchner y profundizada por la actual administración. En este sentido, se recurre a todas las herramientas constitucionales y legales disponibles, para que el Estado logre evitar una nueva crisis, y dar curso a su agenda política en el marco de la lucha por la obtención de este objetivo. La nacionalización de los fondos de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) en 2009, fue considerado un reflejo de esta predisposición. A pesar del deficiente desempeño de las entidades privadas, la oposición interpretó el hecho como una manera en la que el Estado se hacía de recursos frescos necesarios para mantener el gasto social. Como resultado, los fondos pasaron a estar administrados por la estatal Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), de acuerdo a un sistema de reparto¹⁰.

Cabe señalar que en los meses previos a la dictación de la Resolución 125/2008 y la nacionalización de las AFJP, el gobierno había mostrado señales de su propensión a llevar a cabo políticas expansionistas e intervencionistas a fin de llevar a cabo su agenda; recurriendo por ejemplo, a la manipulación de la metodología que registra la inflación y el IPC por parte del Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC), y la intervención del Banco Central de la República Argentina (cuestión que se analiza más adelante en el acápite 4.1 de la regulación cambiaria). Esto provocó una serie de críticas desde la comunidad internacional y la oposición, al igual que una censura por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) por la intervención en las estadísticas oficiales. Como consecuencia del deterioro institucional que esto implica, la credibilidad del país se vio fuertemente dañada.

2. El Congreso Nacional y el contingente legislativo

El Congreso Nacional en Argentina es de carácter bicameral, compuesto por una Cámara de Diputados y un Senado con 257 y 72 integrantes respectivamente. Siguiendo el modelo tradicional de los estados federales, la primera es en principio representante de la proporcionalidad poblacional y la segunda de las unidades territoriales estatales, las provincias. Su principal función radica en la iniciativa, discusión y sanción de la legislación en concurrencia con el Ejecutivo, actuando ambos como colegisladores; junto a otras labores como las de fiscalización de actos de gobierno, nombramiento de funcionarios, entre otros.

En cuanto a sus atribuciones en materia legislativa, sus integrantes cuentan con una amplia iniciativa de ley, limitada sólo a la Ley de Presupuesto de la Nación, cuya propuesta es facultad exclusiva del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). En la práctica, la mayor parte de la legislación sancionada corresponde a mociones parlamentarias por sobre mensajes del PEN (ver tabla 2).

¹⁰ En noviembre de 2008, el Parlamento argentino aprobó una ley promovida por el Gobierno de Cristina Fernández por la que se nacionalizaron los fondos privados de pensiones, poniendo fin al sistema de jubilación por capitalización creado en 1994, durante la Presidencia de Carlos Menem. La ley permitió entonces el traspaso a la estatal Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) de unos 78.000 millones de pesos (por entonces, unos 23.350 millones de dólares) aportados por millones de trabajadores argentinos desde 1994 a las AFJP.

Tabla 2. Productividad legislativa clasificada por origen de iniciativa

Gobierno	Promedio Mensajes (%)	Promedio Mociones (%)
Raúl Alfonsín (1983 – 1989)	59	41
Carlos Menem (1989 – 1999)	43	57
Fernando De la Rúa (1999 – 2001)	43	57
Eduardo Duhalde (2001 – 2003)	43	57
Néstor Kirchner (2003 – 2007)	41	59
Cristina Fernández (2007 – 2012)	46	54

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3. Capacidades de elaboración de políticas públicas de las legislaturas latinoamericanas

País	Confianza en el Congreso 1996-2004	Efectividad cuerpos hacedores de leyes	Años de experiencias promedio de legisladores	Porcentaje legisladores c/ educación universitaria	Número promedio de comisiones p/ legislador	Fortaleza de las comisiones	Lugar para desarrollo de carrera	Capacidad técnica	Índice de capacidad del congreso
Argentina	20,5	1,6	2,9	69,6	4,50	Medio	Bajo	Bajo	BAJO
Bolivia	19,9	1,8	3,3	78,4	1,66	Medio	Medio	Medio	MEDIO
Brasil	24,9	3,1	5,5	54,0	0,92	Medio	Alto	Alto	ALTO
Chile	36,0	3,7	8,0	79,4	1,95	Alto	Alto	Alto	ALTO
Colombia	20,3	2,7	4,0	91,6	0,86	Alto	Alto	Medio	ALTO
Costa Rica	29,9	2,2	2,6	80,4	2,09	Alto	Medio	Bajo	MEDIO
R. Dominicana	n.a.	2,0	3,1	49,6	3,54	Bajo	Alto	Bajo	BAJO
Ecuador	13,3	1,7	3,5	83,1	1,26	Alto	Medio	Bajo	MEDIO
El Salvador	27,7	2,1	3,9	64,0	2,44	Medio	Alto	Bajo	MEDIO
Guatemala	19,9	1,8	3,2	68,4	3,24	Bajo	Medio	Bajo	BAJO
Honduras	30,8	2,6	3,0	73,1	2,34	Bajo	Bajo	Bajo	BAJO
México	27,4	2,0	1,9	89,5	2,43	Alto	Medio	Medio	MEDIO
Nicaragua	23,1	1,6	3,5	85,6	1,96	Bajo	Medio	Medio	MEDIO
Panamá	22,5	1,8	5,8	81,3	1,86	Medio	Alto	Bajo	MEDIO
Paraguay	25,0	2,2	5,5	75,4	3,15	Bajo	Alto	Bajo	MEDIO
Perú	22,1	1,7	5,2	92,9	2,44	Bajo	Bajo	Bajo	BAJO
Uruguay	38,2	2,7	8,8	68,4	0,98	Alto	Alto	Bajo	ALTO
Venezuela	27,8	1,4	4,9	74,6	0,97	Medio	Medio	Bajo	MEDIO

Fuente: Tommasi, Mariano (2010), "Un país sin rumbo. Política, Políticas Públicas y desarrollo de la Argentina", *Desarrollo Económico*, vol.50, n°199, Octubre-Diciembre, 391-421.

A pesar de lo anterior, las leyes sancionadas que implican un mayor impacto tanto a nivel institucional, económico y social son principalmente iniciativa del PEN; las mociones tienden a tratar asuntos de menor relevancia. Esto se debe a la baja capacidad técnica con las que cuenta la legislatura en Argentina para la elaboración de políticas públicas en comparación al Ejecutivo y al resto de sus pares en la región (ver tabla 3). Esto se manifiesta, comparativamente, en la corta duración de las carreras de los parlamentarios en el cargo, la alta cantidad de comisiones asignadas a cada uno, la debilidad de estos espacios y los reducidos equipos técnicos que colaboran con ellas. Por otro lado, el Ejecutivo cuenta con mayores herramientas y recursos, radicadas en especialistas de cada área, como al ejercicio de facultades informales de diálogo entre los grupos o agentes que potencialmente serán afectados con una norma. Así, los proyectos enviados como mensaje tienden a incorporar en su texto el acuerdo con las partes involucradas, necesario para su sanción.

De allí que el gran centro de elaboración de políticas esté radicado en el PEN, actuando el Congreso en cierta medida como receptor de las iniciativas enviadas vía mensaje. Al pronunciarse frente a ellas actuará como cuerpo reactivo, sin constituir necesariamente un espacio de negociación entre los actores involucrados. Esto se acentúa cuando existe un control unificado de las cámaras legislativas por la coalición de gobierno, tal como ocurre en la actualidad con el Frente para la Victoria; que cuenta con la mayoría tanto en Diputados como en el Senado.

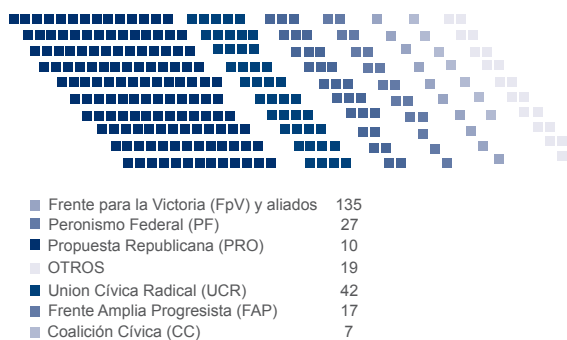
En la última elección parlamentaria, realizada en 2011, se renovó la mitad de la Cámara de Diputados y un tercio del Senado. Como resultado, la coalición de gobierno (FPV, Frente para la Victoria) recuperó, junto a sus partidos aliados, la mayoría perdida en la Cámara de Diputados en 2009

Figura 1. Composición de la Cámara Alta en Argentina (2011-2013).



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio del Interior de la Nación Argentina.

Figura 2. Composición Cámara de Diputados en Argentina (2011-2013).



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio del Interior de la Nación Argentina.

y mantuvo la que ostentaba en el Senado. Como sucedió en la reelección de Fernández, en las elecciones legislativas las diferencias con las otras agrupaciones políticas fueron claras, ya que no hubo una segunda fuerza que desafiara la predominancia del FPV con sus aliados. La dispersión del voto opositor, distribuido en un número grande de agrupaciones políticas, contribuyó a su derrota favoreciendo al oficialismo. Las figuras 1 y 2 muestran la composición final del Congreso Nacional de Argentina para el periodo 2011-2013. El oficialismo y agrupaciones aliadas obtuvieron 134 escaños en la Cámara baja (diputados) y 38 en la Alta (Senadores), mientras que la oposición 123 y 34 respectivamente¹¹.

3. Política subnacional y federalismo: rol de los gobernadores

Argentina, al ser un país federal, otorga una autonomía considerable a sus entidades subnacionales, dentro de las que se cuentan las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada una se rige por la respectiva constitución provincial, donde se fijan las facultades de sus máximas autoridades ejecutivas, los gobernadores, y las legislativas, los congresos provinciales.

En el plano formal, las provincias cuentan con autonomía presupuestaria y organizacional, obteniendo ingresos principalmente de los aportes otorgados por el Gobierno Nacional mediante el Presupuesto de la Nación y fondos anexos federales, y en menor medida de la aplicación de tributos. A pesar de ello, la discrecionalidad con la que cuentan para disponer y ejecutar sus recursos es baja, dado que en primera instancia deben ser autorizados por la legislatura provincial y con la limitación de no superar ciertos niveles de gasto, para los cuales requerirá autorización federal. Gran parte de los fondos otorgados por el Gobierno Nacional vienen asignados a una determinada prestación, por lo que el gobierno provincial actúa sólo como unidad ejecutora; o en su defecto, son otorgados directamente por el primero.

En la actualidad, gran parte de las prestaciones otorgadas en materia de subsidios, incentivos y programas en general provienen y son ejecutados por el Gobierno Nacional, obteniendo éste los principales réditos de dichas gestiones. Un ejemplo de lo anterior es la Asignación Universal por Hijo, otorgada directamente por el gobierno, y promocionado por Cristina Fernández como uno de los principales logros de su gestión. Sin perjuicio de lo anterior, se mantienen dentro del ámbito provincial algunos espacios para el otorgamiento de actividades de alto retorno público como los empleos públicos, entre otros; constituyendo así ciertas redes clientelares y de patronazgo provincial.

En los hechos, los gobernadores cuentan con importantes poderes de influencia en el nivel político, al ser generalmente líderes de su respectivo partido a nivel subnacional. Por medio del cual mantienen su influencia sobre los legisladores nacionales que representan a la provincia ante el Congreso Nacional. Esto, sumado a la conformación de órganos federales de composición mixta (PEN y provincias) que supervisan la ejecución de determinadas políticas, tiende a que los gobernadores actúen como interlocutores válidos en cuanto a la acción política. Por lo anterior, la

¹¹ Según la Constitución de Argentina, el parlamento bicameral Argentino se renueva una parte cada dos años. En la elección de 23 de octubre de 2011, se disputaron la mitad de las bancas de la cámara baja; de los 257 diputados, se eligieron 130 (de ellos, 35 en la provincia de Buenos Aires). En la cámara alta (Senado) se renovó una tercera parte, de los 72 senadores, se eligieron 24.

Figura 3. Oficialismo y Oposición en Argentina, 2013

Oficialismo (Kirchnerismo)
Partidos políticos
Frente para la Victoria (FpV)
Partido Justicialista (PJ)
Partido Comunista Congreso Extraordinario (PCCE)
Partido Intransigente (PI)
Partido de la Victoria
Partido Humanista
Confederación Socialista Argentina
Otros partidos
Movimientos Sindicales
Confederación General de Trabajador (OGT) Balcarce (oficial)
Antonio Caló (secretario general)
Central de Trabajadores de la Argentina (GTA)
Hugo Yazky (secretario general)*
Principales Medios de Comunicación
Diario Página 12
Canal 7, TV Pública Argentina
Radio Nacional
Oposición
Partidos políticos
Unión Cívica Radical (UCR)
Peronismo Federal (PF)
Frente Amplio Progresivo (FAP)
Partido Socialista (PS)
Partido GEN
Movimiento Libre del Sur (Lds)
Unidad Popular
Partido Nuevo (RN)
Propuesta Repulicana (PRO)
Coalición Cívica (CC)
Movimientos Sindicales
Confederación General de trabajadores (OGT) Azopardo (disidente)
Hugo Moyano
Central de Trabajadores de la Argentina (CTA)
Pablo Micheli (secretario general)*
Principales Medios de Comunicación
Grupo Clarín (agrupa señales de radio, televisión y prensa escrita)
Diario La Nación

Fuente: Elaboración propia.

pertenencia de los gobernadores a la coalición del gobierno nacional es un importante elemento a favor de la ejecución del programa de gobierno y del ejercicio del cargo presidencial.

Actualmente, de las 23 provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 17 gobernadores adhieren al Partido Justicialista, lo cual no implica que se encuentren todos alineados con el gobierno de Cristina Fernández. Se han observado distintos roces y diferencias entre algunos de éstos y el gobierno¹². De los gobernadores opositores, 3 son cercanos al gobierno¹³ y sólo 4 se oponen a él abiertamente. Dentro de estos últimos, destaca el líder de la agrupación PRO, Mauricio Macri, quien fue reelegido como jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con 64% y ha sido la cara más visible de la oposición partidaria. Así, es posible establecer que Fernández cuenta con una mayoría relativa de respaldo por parte de los gobernadores.

4. Oposición en Argentina: la debilidad de los partidos opositores frente a una activa Sociedad Civil (sindicatos y ciudadanos).

La oposición al gobierno de Cristina Fernández es ejercida tanto desde el ámbito político como desde el ámbito social (figura 3). En este sentido la oposición política, aquella que engloba a los partidos contrarios al gobierno, se encuentra sumamente fragmentada, débil y con un escaso poder de influencia en la agenda legislativa y de gobierno. En cambio, la oposición social ha logrado cultivar una gran fuerza y relevancia en el plano nacional, manteniendo en los últimos años ciertos niveles de cohesión y cooperación entre grupos que adhieren a diversas demandas. Dado esto, la oposición partidaria ha usado con frecuencia los espacios que van más allá de las instituciones, como por ejemplo los medios de comunicación, a fin de posicionar temas en el espacio público o apoyar demandas de los movimientos sociales con el fin de presionar de una forma más efectiva al gobierno.

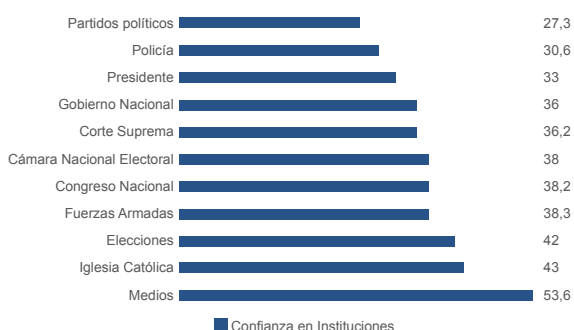
En este sentido, tanto los Sindicatos o Gremios nacionales junto con los Medios de Comunicación han sido los principales referentes de la oposición social. Los primeros adquieren una gran importancia debido a que cuentan con fuentes de financiamiento propias y una estructura con cobertura nacional que facilita la movilización. Es decir, poseen una alta capacidad de movilización en favor de exigencias y reparos contra (o a favor) el gobierno nacional; Por su parte los medios de comunicación, producto de su amplio alcance dentro de la sociedad, adquieren un peso considerable al tener la capacidad de influir en la opinión pública argentina. Específicamente, en el área sindical destaca la Confederación General de Trabajadores (CGT) y la Central de Trabajadores Argentina (CTA) quienes constantemente se movilizan en torno a mejoras salariales u otros temas relacionados con la conducción del gobierno.

En el caso de los Medios de Comunicación se distinguen entre otros el diario La Nación y el poderoso grupo multimédios Clarín, el cual en los últimos años se ha destacado particularmente por su enfrentamiento

¹² Éstos son: Daniel Scioli (ex vicepresidente de Néstor Kirchner), gobernador de la Provincia de Buenos Aires, que ha tenido serias diferencias con el Gobierno respecto a asignaciones de recursos; José Manuel de la Sota, gobernador de Córdoba; Claudio Poggi, gobernador de San Luis y Daniel Peralta, gobernador de Santa Cruz. Los últimos fueron electos como justicialistas, aunque han hecho presente su distanciamiento frente al Gobierno Nacional, adhiriendo a facciones internas disidentes al kirchnerismo.

¹³ Son: Maurice Closs, gobernador de Misiones, ex militante UCR cercano al kirchnerismo (radical K); Gerardo Zamora, gobernador de Santiago del Estero, considerado "radical K" y Jorge Sapag, gobernador de Neuquén.

Gráfico 5. Confianza en instituciones.



Fuente: Latin American Public Opinion Project LAPOP 2012.

explícito con la Presidenta Cristina Fernández. La Ley de Medios impulsada por su gestión en el año 2009 no ha hecho más que agravar las fuertes diferencias entre ambos, las que usualmente se ven reflejadas tanto en las notas de prensa como en los pronunciamientos de la mandataria.

4.1 La Oposición Política

Si observamos el plano político argentino, desde los años 1940 la arena política ha estado dominada principalmente por dos partidos: el partido Justicialista (PJ) -representante del peronismo y actual partido de gobierno- y la Unión Cívica Radical (UCR). No obstante, el sistema de partidos argentino arrastra una crisis de representación desde hace décadas; manifestada en la baja confianza en estas instituciones por parte de la ciudadanía (gráfico 5). Esto, sumado a una alta fragmentación, es decir, un aumento exponencial en el número de partidos tras el default del año 2001, ha determinado el fin del característico bipartidismo argentino, dando paso a un esquema altamente dividido y de coaliciones inestables.

El Partido Justicialista, continuador del partido peronista (creado en 1947 por el general Juan D. Perón), se ha caracterizado históricamente por sus divergencias internas, manifestadas por medio de una serie de fracciones que muchas veces plantean distintas posturas en torno a la política nacional. Es preciso señalar aquí que el justicialismo o peronismo no es solamente un partido político, al menos en sus acepciones tradicionales. El propio Perón lo definió como un movimiento de masa más que un partido, que aspira a la representación transversal de la sociedad. Por lo mismo, cubre un amplio espectro del campo ideológico, lo cual incluye actores desde la izquierda revolucionaria a sectores provenientes del catolicismo conservador y nacionalista de derecha. Está ligado fuertemente a la clase obrera y al sindicalismo, y como movimiento de masas se ha convertido en una corporación que garantiza el poder y la gobernabilidad; es un movimiento con vocación de poder. Esto implica que como corporación política tiende a alinearse tras su carta ganadora. Se dice que no hay posibilidad de gobernar en Argentina sin el apoyo de algún sector del Peronismo.

En la actualidad el PJ está alineado mayoritariamente bajo la tendencia “kirchnerista”, liderada por Cristina Fernández. Esto se explica en gran medida por el control del gobierno nacional, con todos los recursos que éste implica, ya sea en la forma de provisión de empleos, programas y dádivas en general capaces de sostener las redes clientelares y de patronazgo asociadas a las estructuras internas del peronismo. A pesar de aquello, existen ciertos grupos disidentes alineados con el gobernador de Buenos Aires Daniel Scioli, que ha sostenido diferencias con Fernández; el de Santa Cruz, Daniel Peralta; el de San Luis, Claudio Poggi; entre otros. También se debe tener presente a quienes salieron del partido y constituyeron el Peronismo Federal, liderados por el ex presidente Eduardo Duhalde (2002 – 2003) y los hermanos Rodríguez Saá.

Considerando la tendencia histórica del justicialismo a alinearse bajo determinados liderazgos personalistas, sumado al hecho de que la actual líder, Cristina Fernández, se encuentra imposibilitada de presentarse a una reelección podría observarse una reconfiguración de los apoyos internos y asociaciones en vistas de nuevas alianzas electorales para el 2015.

En este contexto, la principal fuerza opositora al gobierno de Cristina Fernández es el partido Unión Cívica Radical (UCR), el segundo más grande de Argentina luego del Partido Justicialista. Lo siguen otros partidos o coaliciones como el Peronismo Federal (PF) -o peronismo

disidente-, el partido Propuesta Republicana (PRO), la coalición Frente Amplio Progresista (FAP) y la Coalición Cívica (CC). Esta oposición, sin embargo, no ha logrado generar un contrapeso efectivo en el Congreso producto de su incapacidad de generar alianzas electorales o actuar coordinadamente en el proceso político. Un claro ejemplo de esto se pudo apreciar en las elecciones de 2009, en donde a pesar de que el Ejecutivo perdió su mayoría en el Congreso, esta oposición no logró unificarse dada la polarización y falta de un liderazgo convocante. Lo mismo ha ocurrido en las elecciones presidenciales, en donde no han logrado concebir un candidato único que desafíe al Justicialismo. En el año 2007 se presentaron trece candidaturas opositoras, mientras que en 2011 seis candidatos buscaron desafiar la reelección de Fernández quien terminó aventajando en casi 37% a la segunda mayoría producto de la dispersión del voto entre el bando opositor.

La Unión Cívica Radical (UCR), uno de los partidos más antiguos de Argentina, y que encabezó siete gobiernos, atraviesa en la actualidad por un periodo de fraccionamiento interno y una pérdida considerable de legitimación frente a sus electores tras la crisis económica del año 2001. El partido cargó con todo el peso político de sus graves consecuencias, ya que el gobierno de aquel entonces era dirigido por Fernando de la Rúa, militante radical. Esto determinó quiebres internos y una considerable deslegitimación ante el electorado. De esta crisis partidaria, destaca el surgimiento de una facción disidente que apoyó políticas llevadas a cabo por Néstor Kirchner, los llamados “radicales kirchneristas”. Uno de estos, Julio Cobos, alcanzó la vicepresidencia acompañando a Cristina Fernández en el año 2007. No obstante, este político fue quien generó el primer gran revés para la mandataria al rechazar el proyecto de retenciones agrarias, favoreciendo de esta forma a los sectores agropecuarios enfrentados al gobierno.

Tanto la figura de Cobos en un principio, o la muerte del ex presidente Raúl Alfonsín (1983 – 1989) luego, dieron un cierto empuje al radicalismo. Sin embargo, las divisiones internas siguen caracterizando al partido que no ha sido capaz de generar alianzas estables. Esto se reflejó en las elecciones de 2011, donde no pudo arrebatar la presidencia a la coalición oficialista FPV. Sólo alcanzó el 11,14% de los votos en la elección presidencial, y si bien se mantuvo como segunda mayoría en el Congreso, no pudo alcanzar los suficientes escaños como para desafiar el quórum propio que posee la coalición de Cristina Fernández. Por consiguiente, hoy por hoy el radicalismo está muy disminuido y no representa una opción política real de alternancia.

En tanto, entre las fuerzas opositoras restantes, el Frente Amplio Progresista (FAP)¹⁴ ha destacado por su notable desempeño electoral tras su debut en las elecciones de 2011. En estas, con Hermes Binner como presidenciable, logró obtener el segundo lugar con el 17% de los votos superando al candidato del tradicional partido UCR. Si bien su representación en el Congreso es moderada, los buenos resultados lo han convertido en un atractivo aliado para la UCR, más cuando ha mostrado una estabilidad interna difícil de encontrar en el sistema argentino. No obstante, no se han dado acercamientos concretos entre ambos.

En cambio, la Coalición Cívica (CC)¹⁵ tras los malos resultados de su

14 Este Frente agrupa a cinco partidos de centro-izquierda, y en total suma 17 diputados y 4 senadores. Los partidos que lo componen son: Partido GEN, Partido Socialista (PS), Partido Libres del Sur (LdS), Unidad Popular, Partido Nuevo (PN).

15 Coalición Cívica (CC) a pesar de su disolución suma 7 diputados y 1 senador. Fundada en 2007, adquiere buenos resultados pero con el tiempo se debilitó fuertemente, sobre todo en las últimas elecciones presidenciales de 2011, donde sólo obtuvieron un 1,8% de los votos.

fórmula presidencial en 2011, decidió disolverse. Aquí destaca la presencia de Elisa Carrió, líder de la ex coalición y crítica al gobierno de Cristina Fernández, la que incluso ha presentado recientemente un pedido de juicio político hacia la Presidenta, por un memorándum de entendimiento con Irán. En tanto que Propuesta Republicana (PRO), que representa una posición liberal conservadora, posee una baja representación en el Congreso y básicamente destaca por la figura de su líder Mauricio Macri, gobernador de la Ciudad de Buenos Aires, quien ha mantenido ambiciones presidenciales y ha protagonizado constantes enfrentamientos con la Presidenta Cristina Fernández. No obstante, su posicionamiento ideológico ha determinado la imposibilidad de acercamientos mayores con las demás agrupaciones opositoras.

Así, la alta fragmentación y la poca cohesión que muestran los sectores partidarios opositores, producto de la debilidad del sistema de partidos argentino, la pérdida de la capacidad de competencia nacional y el surgimiento de personalismos o caudillismos locales de las provincias; han impedido la consolidación de un bloque opositor efectivo con la capacidad de ofrecer un contrapeso al FPV.

Si bien, las elecciones presidenciales son aún lejanas, no se aprecia una capacidad en la oposición que pueda desafiar a la coalición oficialista. Lo mismo sucede si pensamos en las próximas legislativas de Octubre, en donde no se prevé que el oficialismo pierda su mayoría en el Congreso, aunque es improbable que obtenga una súper mayoría que le permita un cambio constitucional, que favorezca por ejemplo la posible búsqueda de una nueva reelección de Cristina Fernández.

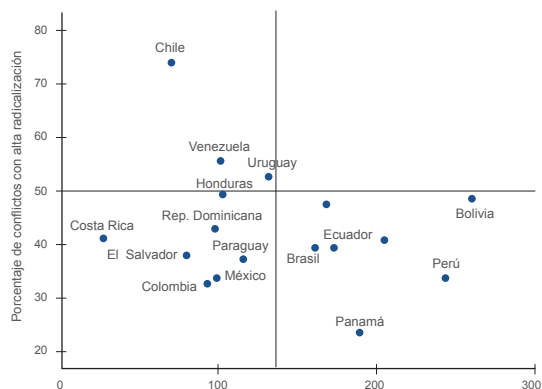
4.2 La Oposición Social y su Manifestación

Respecto a la oposición social, en los últimos años Argentina se ha caracterizado por la presencia constante de conflictos con diversas expresiones. Esto puede ser explicado en una primera instancia por el fortalecimiento que se ha dado de los movimientos sociales, y por una sociedad -de marcada tradición sindical- mucho más activa tras la crisis político-económica que vivió el país en el año 2001.

Cabe destacar que Argentina, a nivel regional, es uno de los países con mayor número de conflictos en América Latina, superado sólo por Bolivia y Perú. Sin embargo, son bajos los episodios que implican un alto grado de violencia -o radicalización de conflicto- que como consecuencia pudiese afectar a la gobernabilidad del país (ver gráfico 6). Se observa que la manifestación social se ha constituido como una forma de expresión política ya consolidada en la cultura cívica del país. Esto explica que, a pesar de que existan manifestaciones multitudinarias, las mismas se realicen sin expresiones de violencia. Por otra parte se observa para el resto de la población (no movilizada) una actitud de pasividad o resignación frente a las protestas y cortes de rutas que se han pasado a formar parte de lo cotidiano en el país.

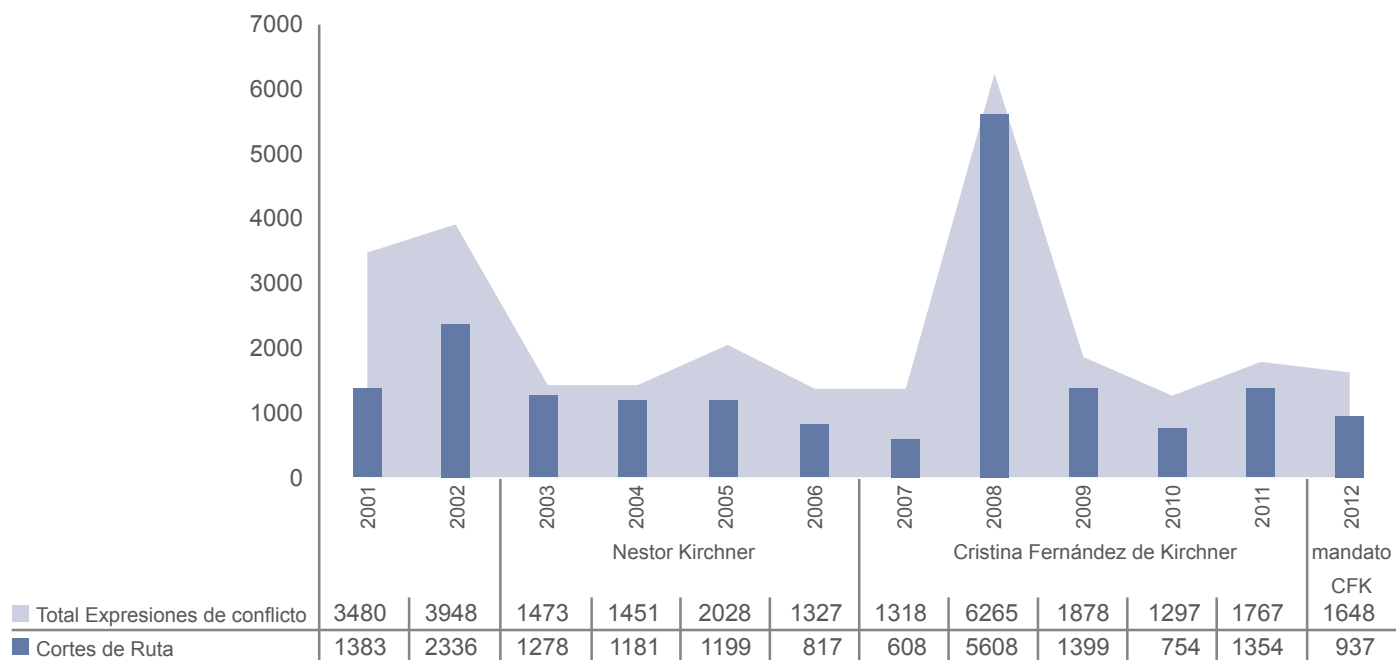
Las manifestaciones se han realizado bajo distintas formas. En este sentido se han destacado las marchas y cacerolazos, los cortes de rutas (o piquetes), paros y en menor grado saqueos. Se observa una variación pronunciada en la frecuencia habitual de expresiones que se condicen con la crisis económica del año 2001 – 2002 y el conflicto del agro del año 2008, donde los cortes de ruta fueron la principal medida de presión utilizada (ver gráfico 7).

Gráfico 6. Ubicación por país según conflictividad y radicalización



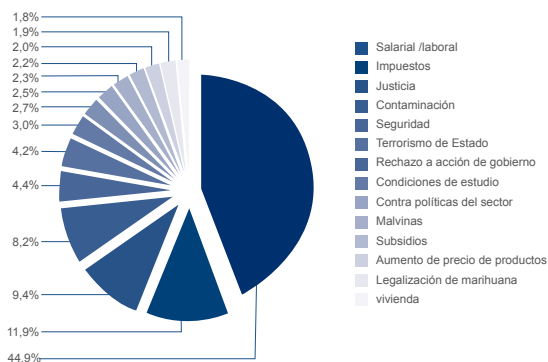
Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Los Conflictos Sociales en América Latina, 2011*.

Gráfico 7. Expresiones de Conflicto social (incluye número de conflictos laborales, paros generales, cortes de ruta y cacerolazos)



Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría.

Gráfico 8. Tipología de conflicto (1° semestre 2012)

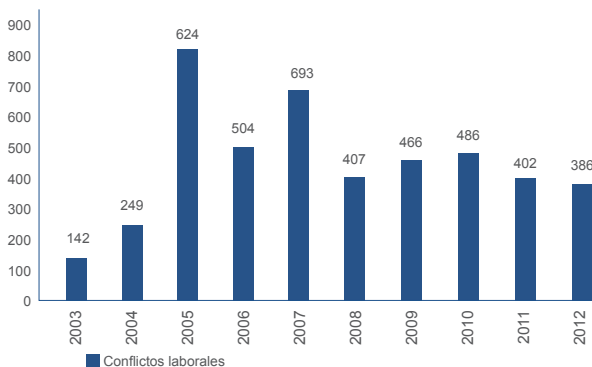


Fuente: Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina (PIMSA).

Por otra parte, al considerar las motivaciones detrás de los conflictos, se puede establecer que casi la mitad de los reclamos y demandas presentes se han agrupado en torno a las condiciones de vida (49,4%), le siguen aquellos conflictos institucionales o de gestión (32,6%), y por último los de índole cultural (18%)¹⁶. Cabe destacar que una parte importante de las demandas asociadas a las condiciones de vida corresponden a demandas de índole laboral. De hecho este tipo de demanda ha sido una de las más constantes desde el retorno a la democracia en Argentina, y hasta el día de hoy es la tipología mayoritaria dentro de los conflictos sociales (gráfico 8).

En este mismo sentido, al observar los conflictos laborales en el tiempo, se puede apreciar que durante el periodo de Néstor Kirchner éstos se dispararon en su tercer año de gobierno, manteniéndose en niveles altos en lo que restaba de su mandato. En cambio, durante la presidencia de Cristina Fernández, el número de casos bajó y se mantuvo en niveles entorno a los 400 casos por año aunque con una leve tendencia a la baja en los últimos años, pasando de 486 casos en 2010 a 386 en 2012 (gráfico 9). Algo similar sucede si sólo observamos la cantidad de paros registrados tanto en el sector público como en el privado, en donde no se aprecian cambios abruptos que pudiesen alertar de algún fenómeno nocivo en particular (gráficos 10 y 11).

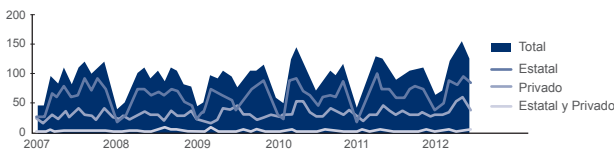
Gráfico 9. Cantidad de Conflictos Laborales



Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría.

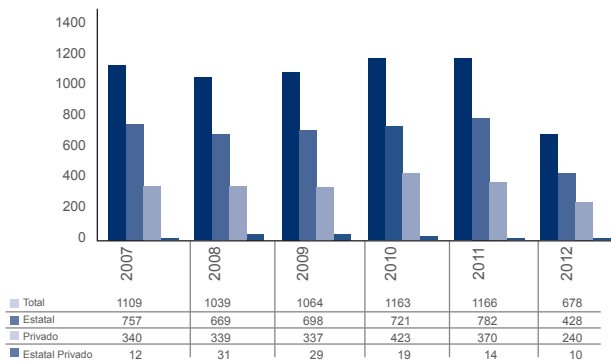
16 PNUD, 2011

Gráfico 10. Evolución mensual de conflictos laborales con paro



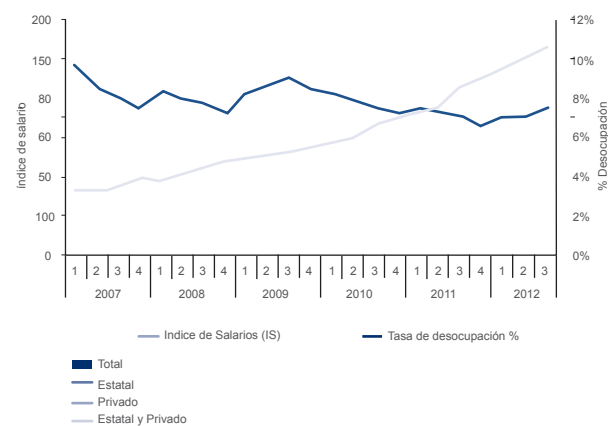
Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo.

Gráfico 11. Conflictos laborales, cantidad de paros por año según



Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo.

Gráfico 12. Índice de salarios y Tasa de Desempleo



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

adquisitivo de los trabajadores, han logrado contrarrestar los efectos de la inflación. Al mismo tiempo, la oscilación de los niveles de desocupación en un rango aceptable, que según cifras oficiales han variado entre un 8% y un 10%, podría determinar una menor conflictividad laboral (gráfico 12).

4.2.1 Las Asociaciones Sindicales: Su relevancia e influencia

Los conflictos laborales forman parte importante del descontento social en Argentina. Por lo mismo, las agrupaciones sindicales han adquirido un gran protagonismo a la hora de materializar estas demandas en medidas de presión. Sin embargo, tal como la sociedad argentina, los movimientos sindicales también se encuentran divididos con respecto a la gestión presidencial de Fernández, configurándose así facciones oficialistas y disidentes al gobierno. Si bien las primeras no son completamente subordinadas al oficialismo, son estas últimas, las disidentes, quienes lideran la oposición social en Argentina en el ámbito sindical, con Hugo Moyano (CGT) y Pablo Micheli (CTA) como referentes.

La Confederación General de Trabajadores (CGT) es un actor de suma relevancia en el plano nacional. Esta agrupación posee una larga data, fue fundada en 1930, y destaca su amplia base que reúne a casi la mayoría de los sindicatos o gremios nacionales. Al mismo tiempo, su división interna ha dado paso al Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA) y a la CTA, ambos claves en el desarrollo de expresiones de conflicto laboral, ya sean paros, movilizaciones, o cortes de camino. Si bien, este movimiento sindical fue cercano al proyecto de Néstor Kirchner, las relaciones hoy en día con la Presidenta son complejas.

En sus inicios, el proyecto de Néstor Kirchner buscó la asociación y cercanía con la CGT, liderada en ese entonces por Hugo Moyano -líder sindical del MTA que agrupa principalmente al transporte-. No obstante las relaciones empeoraron a partir de 2011 con el gobierno de Cristina Fernández, en especial, producto del distanciamiento entre ambos líderes. Ese año, como pocas veces, comenzaron a surgir algunas demandas y críticas del gremialista hacia la mandataria, pero lo que provocó aparentemente el distanciamiento definitivo fue la poca participación que obtuvo el gremio en las listas electorarias del 2011. La pérdida de un aliado con amplio poder movilizador, sobre todo si se considera que Moyano controla fuertemente el ala transportista de la CGT, ha tenido un impacto negativo en el gobierno. El 20 de Noviembre de 2012 lograron bloquear las principales vías de acceso a diversos puntos del país, siendo Moyano uno de sus principales gestores de este gran Paro General¹⁷.

Hoy la CGT también se encuentra dividida en torno al apoyo hacia el Ejecutivo y las medidas necesarias para imponer sus demandas. Los reclamos por un menor reajuste de sueldo al presupuestado en las negociaciones de convenios colectivos, son una de las exigencias que han tenido enfrentado al gobierno con la CGT disidente en el último tiempo. Si bien, los distintos gremios negocian por separado en sus distintas áreas, Moyano ha cuestionado las intenciones del gobierno de fijar un techo

¹⁷ El día martes 20 de Noviembre de 2012 se llevó a cabo el primer gran Paro General a nivel nacional que enfrentó la Presidenta Cristina Fernández, segundo en 10 años. Los convocantes fueron las dos principales agrupaciones sindicales, la Central de Trabajadores de Argentina (CTA) y la Confederación General del Trabajo (CGT) quienes llamaron a paralizar las actividades a todos sus afiliados. Durante la jornada manifestantes cerraron los principales accesos a la ciudad capital, y bloquearon diversas rutas en el resto del país, mientras que varias redes del transporte público paralizaron sus actividades, como consecuencia las actividades se vieron fuertemente reducidas, sobre todo en la capital Federal. El principal reclamo fue la revisión del impuesto a las ganancias, argumentando que cada año al negociar el aumento de salarios para adecuarlos a la inflación del país, las bases impositivas no se ajustaban, y por ende los trabajadores terminaban pagando más impuestos sin obtener un aumento real de su poder adquisitivo.

máximo del 25% de reajuste para todos los gremios, lo cual a ojos del dirigente sólo sirve para compensar la elevada inflación que las cifras oficiales no muestran –las estimaciones oficiales por ejemplo sostenían en Marzo de 2013 una inflación del 10%, los privados en tanto situaban la inflación en un 25% en 12 meses–.

Por su parte, la Central de Trabajadores Argentina (CTA)¹⁸ es un eje aglutinador de las diversas organizaciones sociales, por lo que en algún sentido brinda una presencia institucional constante y visible para el Ejecutivo. Aunque no todas las organizaciones sociales están afiliadas formalmente a la CTA, su importancia radica en la gran capacidad de convocatoria que posee. La última movilización en Marzo de 2013 logró captar un amplio número de organizaciones sindicales y no sindicales, como federaciones de docentes y movimientos de desocupados entre otros. Entre las demandas destacaban una negociación salarial sin techo, la eliminación del impuesto a las ganancias, la supresión de topes a las asignaciones familiares y mejoras en las jubilaciones. Al mismo tiempo se anunció un paro general para Mayo de este año, a fin de repetir la amplia masividad que logró junto a la CGT en el año 2012. En consecuencia, hoy en día la CTA es referente opositor en término de movilizaciones en sus distintas formas, con Pablo Micheli como principal dirigente opositor al gobierno.

Así, producto de la gran capacidad de movilización y actuación de ambas organizaciones sindicales, CTA y CGT, se han posicionado como actores relevantes dentro de la política argentina. Sin embargo, es importante destacar que los cacerolazos (o marchas), como forma de expresión novedosa que han alcanzado niveles de adhesión significativos entre ciudadanos argentinos, han surgido sin una organización coordinadora, más bien su promoción se ha realizado por medio de redes sociales, con particulares y diversos grupos sin afiliación partidaria o corporativa.

El último cacerolazo se registró el 18 de Abril de 2013 y tuvo una adhesión de más de 1 millón de personas, las que han sido asociadas a un perfil de clase media que está en abierto descontento con las políticas de la mandataria. Las consignas que destacaron en esta última manifestación y en las dos anteriores -13S y 8N- sostenían quejas en contra de la inflación, la inseguridad, la corrupción, la posible re-elección de Fernández, el cepo cambiario y la reforma judicial, entre muchos otros temas. Una gran particularidad es que estas manifestaciones han buscado ser una expresión ciudadana desmarcada de los sindicatos y partidos opositores, los cuales también han sido objeto de críticas por parte de la ciudadanía, en especial los partidos políticos por su incapacidad de actuar unificadamente.

4.2.2 Los Medios de Comunicación

Otros actores de la oposición social son los medios de comunicación, en especial el grupo multimédios Clarín y La Nación. Ambos medios se destacan por su editorial abiertamente crítica al gobierno, pero ha sido el último quien ha destacado con mayor fuerza, ya sea por sus titulares como por su enfrentamiento judicial con el gobierno a raíz de la Ley de Medios del año 2009. Durante

¹⁸ La CTA tiene una historia relativamente reciente, surgió como escisión de la CGT en 1992, en reacción al alineamiento de este sindicalismo argentino con las políticas neoliberales llevadas a cabo por el presidente Carlos Menem.

el mandato de Néstor Kirchner las relaciones con Clarín fueron bastante tranquilas, sin embargo, estas se fueron agravando con el conflicto del agro del año 2008, en donde la marcada cobertura de éste fue determinando el antagonismo con el ex presidente y la actual mandataria Cristina Fernández.

El grupo Clarín es el principal grupo de comunicación de Argentina. Posee el diario de mayor circulación en el país y además es dueño de cinco periódicos más. Es dueño del segundo canal de TV abierta en audiencia de Buenos Aires, el Canal Trece, y en las provincias cuenta con ocho más. Dispone del servicio de televisión de pago más grande de Argentina y de nueve señales de TV por cable. Es propietario de Mitre, la segunda emisora de Onda Media más escuchada de Buenos Aires y cuenta con otras dos en provincias y dos emisoras de onda FM. También es el accionista mayoritario de la fábrica Papel Prensa, compañía que vende el papel con el que se imprimen el resto de los periódicos. El grupo Clarín compró Papel Prensa tras llegar a un acuerdo con la última dictadura militar de Argentina (1976-1983) esto le permitió estar en una posición de dominio de la producción periodística nacional y consolidar desde los setentas un oligopolio de medios de comunicaciones en el país.

A comienzos de las protestas del sector agrario el año 2008, el ex presidente Néstor Kirchner solicitó al consejero delegado del Grupo Clarín, Héctor Magnetto, que usara sus medios de comunicación para apoyar la campaña del gobierno en contra los colectivos agrarios, pero éste se puso del lado de estos últimos. Clarín poseía un vínculo previo con estos sectores, ya que uno de los principales periódicos del grupo, el Periódico Clarín, posee suplemento semanal sobre agricultura y organiza cada año la feria más importante de este sector. Por otro lado, Magnetto había solicitado al ex presidente Néstor Kirchner que le facilitara la compra de Telecom Argentina, pero éste se negó. El Gobierno no veía con buenos ojos que el Grupo controlara Telecom, ya que la empresa de telefonía más grande del norte de país.

Esta diferencia de intereses derivó en una confrontación pública entre el gobierno el grupo de medios. El quiebre completo de las relaciones llegó el año 2009, cuando Cristina Fernández anunció una ley que afecta considerablemente el oligopolio que posee Clarín. La Ley de Medios 26.522 impulsada por el gobierno, pretendía limitar las cuotas de mercado para los actores involucrados en el rubro, evitando la integración entre diversos formatos (prensa, televisión, radio) y de este modo la concentración en la propiedad de los medios. Siguiendo esto, todo actor con posición dominante en el mercado debería ejecutar un proceso de desinversión para así evitar superar dicha cuota. Bajo esta premisa, el Grupo Clarín se transformaba en el principal afectado por la norma, por lo que ésta fue considerada como un directo ataque a la corporación producto de su apoyo al sector agrario y sus constantes críticas al oficialismo. En tanto que la Mandataria acusa al medio de constantes malas prácticas producto de un enjambre monopólico que a su parecer el Grupo ha construido de manera ilegítima desde la dictadura. Por ahora, la parte más conflictiva del articulado ha sido suspendida en su aplicación por parte de los tribunales de justicia mediante una medida cautelar.

En este conflicto no sólo está en juego la constitucionalidad de

una ley llevada cabo por el gobierno de Fernández, sino que en términos simbólicos e incluso prácticos está en juego la forma en que la Presidenta lleva a cabo las políticas públicas. Poco tiempo atrás, el Ejecutivo buscó por medio de un recurso judicial (per saltum) que la Corte Suprema de Justicia se pronunciara inmediatamente sobre el juicio que encabeza el grupo Clarín, esto sin tener que agotar las distintas instancias procesales regulares. La Corte rechazó el recurso, favoreciendo las instancias regulares. Luego, el 17 de abril pasado la Cámara Civil y Comercial declaró inconstitucional un artículo clave de la Ley de Medios, por lo que ahora sólo queda que se pronuncie la Corte Suprema sobre el fondo del asunto.

Se considera que un fallo contrario al gobierno no sólo favorecería a un gran actor opositor, como lo es Clarín, sino que al mismo tiempo golpearía fuertemente al gobierno en términos estratégicos, al dar la razón a aquellos que critican un fuerte intervencionismo estatal de la Mandataria. Por ello, el presente conflicto, más que ser un mero choque entre una empresa y el gobierno, constituye un problema político con implicancias mucho más profundas, en la medida que ha puesto a prueba el balance de poderes en Argentina y el control horizontal entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. De modo que el polémico proyecto de Reforma al Poder Judicial presentado por el gobierno, y que se encuentra en trámite legislativo, ha sido considerado como una posible ramificación de este conflicto.

5. Argentina, una Constitución a favor del Presidente

La Constitución Nacional que rige en Argentina data de 1853, y su última reforma fue llevada a cabo por el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) en 1994. Ésta fue fruto de un acuerdo en el que se estableció, a solicitud del justicialismo, un período presidencial de cuatro años con una reelección inmediata, permitiendo así que Menem pueda ser candidato en 1995. Esto, a cambio de una mayor regulación e institucionalización de una serie de facultades de hecho que había detentado el Ejecutivo en el último tiempo, solicitada por la UCR. Así, 1) se otorgó al presidente la capacidad de veto parcial con promulgación parcial; 2) se norma la delegación de facultades legislativas por parte del Congreso en casos de emergencia; 3) y finalmente se norman los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) que permiten legislar unilateralmente en casi todos los aspectos (tabla 4).

Tanto Néstor Kirchner como Cristina Fernández no presentaron proyectos de modificación a la Carta Fundamental; pero han recurrido a las herramientas otorgadas en 1994 para gobernar con amplias facultades y así aplicar su agenda de gobierno sin grandes dificultades. A ellas se suman las delegaciones de facultades legislativas realizadas por el Congreso Nacional en el contexto de la crisis de 2001, mediante la Ley de Emergencia Económica 25.561¹⁹ (2002) y la de Administración Financiera del Sector Público Nacional 26.124²⁰ (2006). La primera, otorga amplias facultades en materias financieras, cambiarias y monetarias; con un carácter original transitorio y cuya vigencia se ha renovado bianualmente, bajo el argumento de que la crisis económica internacional representa un riesgo para la economía nacional. La segunda, otorgada como facultad

19 Entre los puntos más destacados de la "Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen cambiario" destaca la facultad de: fijar del tipo de cambio; pautar retenciones a la exportación de hidrocarburos; fijar tarifas y renegociar contratos con empresas privadas que estén presentes en los servicios públicos; y regular los precios de la canasta básica.

20 La ley n. 26.124 fue una modificación introducida en el año 2006 al artículo 37 de la ley n. 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Esta modificación otorgó de forma permanente al jefe de Gabinete facultades permanentes para modificar el presupuesto nacional sin control del Congreso Nacional, salvo en materias de gasto reservado y de inteligencia. Estas facultades fueron otorgadas en el año 2002 pero con carácter transitorio, no obstante, el Ejecutivo por medio de la ley de presupuesto debía renovar cada año estas facultades.

Tabla 4. Reforma Constitucional de 1994, Atribuciones que fortalecen el poder del Ejecutivo

Reforma Constitucional de 1994
Atribuciones que fortalecen en el presidencialismo
<p>Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) Artículo n.99, inciso 3 Los Decretos de Necesidad y Urgencia o DNU son decretos-ley que puede dictar el Ejecutivo de forma excepcional, con sólo invocar que existe una necesidad o urgencia en el país que haga imposible seguir el procedimiento tradicional de la ley en el Congreso. Esta puede aplicarse en todos los aspectos, salvo en materia penal, tributaria, partidaria o electoral. Una comisión bicameral del congreso puede revocar esta disposición si considera que no existe tal urgencia. Sin embargo, esta comisión sólo comenzó a funcionar en 2006.</p>
<p>Veto Parcial con promulgación parcial Artículo n.80 El presidente posee la facultad de vetar parcialmente los proyectos de ley que han sido sancionados por ambas cámaras. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas pueden ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. El congreso necesita 2/3 para insistir en el proyecto vetado, de lo contrario se aprueba las partes no vetadas. Esto es considerado una herramienta de recorte a los proyectos a favor del presidente.</p>
<p>Delegación legislativa (Decretos) Artículo n.76 La constitución expresamente prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, es decir, tomar funciones propias del legislativo. Sin embargo, genera una salvedad para "materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca". Esto permite al presidente gobernar por decreto en las áreas establecidas facilitando su gestión.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Constitución de la República Argentina.

transitoria en 2002 y que ya se ha establecido de manera permanente, permite la reestructuración del presupuesto de la Nación.

Así, el Poder Ejecutivo adquirió grandes atribuciones en términos económicos y regulatorios, al poseer flexibilidad en el manejo de su presupuesto e instrumentos legales para la regulación en materias económicas particulares (cuestión que se tratará en el acápite correspondiente); inclinando la balanza de poderes del Estado con más fuerza hacia el Ejecutivo. No obstante, el activo rol que ha tomado el Poder Judicial en los últimos años ha generado una forma de contrapeso efectivo hacia las medidas impulsadas por el gobierno, fundamentalmente la capacidad de observar la constitucionalidad de las leyes aprobadas, lo que impide una supremacía total del Presidente sobre la regulación nacional.

Hoy en día, en el caso de Cristina Fernández, las continuas prórrogas y uso de facultades han permitido, por ejemplo, modificar el presupuesto del año 2012 en casi cinco veces (tabla 5). En el caso de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) se ha evidenciado una baja considerable en su uso, pasando de 105 en el año 2002 a sólo 12 en el año 2012, explicado principalmente por el contexto de crisis del primer período (gráfico 13). A ello se debe añadir la legislación (pendiente desde 1994) dictada en 2006 de acuerdo a lo señalado en la Constitución, en torno a la revisión y aprobación de los DNU por parte de una Comisión Bicameral Permanente del Congreso Nacional²¹. A pesar de aquello, la amplitud de materias que potencialmente abarca esta herramienta, es tal que ha generado algunos enfrentamientos entre los poderes del Estado, como lo fue en el caso de la creación del “Fondo Bicentenario” (tabla 5).

En general, este uso intensivo de las facultades descritas ha generado críticas por parte de la oposición y muchas veces del ámbito social, argumentando que se han distorsionado su espíritu original con el fin de gobernar con menores controles. A pesar de aquello, la estabilidad argentina no se ha visto seriamente afectada, en la medida que corresponden al ejercicio de atribuciones constitucionales y que cuentan con mecanismos de control permanentes. Ejemplo de ello lo son las facultades otorgadas en la Ley de Emergencia Económica de 2002, vigente hasta la actualidad mediante votación del Congreso; o la destitución del presidente del Banco Central de la República Argentina Martín Redrado en 2010 (tabla 5) mediante DNU, medida declarada inconstitucional por los tribunales de justicia en el ejercicio de sus funciones, siendo así anulada.

En este contexto, resulta destacable que el Estado de Derecho y el régimen democrático no hayan sido afectados hasta el momento, a pesar del amplio poder que en términos formales posee el Ejecutivo. Una posible explicación a esto último es que si bien la balanza de poderes del Estado se inclina a favor del Presidente, se mantienen contrapesos por parte del Poder Legislativo y el Poder Judicial que limitan un ejercicio discrecional por parte del PEN. En gran medida están constituidos por el control de constitucionalidad de las leyes y decretos del Ejecutivo, ejercido por los tribunales. La reforma del Poder Judicial impulsada Néstor Kirchner como presidente de la Nación, que renovó la composición y legitimidad de la Corte Suprema, dotó a la institución de una mayor independencia con respecto al ejecutivo, hecho que ha favorecido el contrapeso y la balanza de poder.

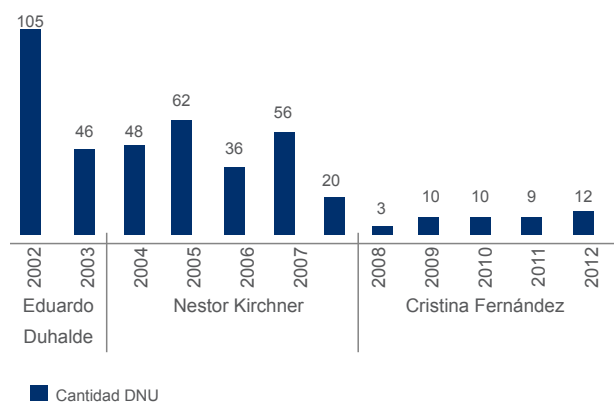
Ejemplo de aquello actualmente resulta el caso Clarín y la Ley de Medios. El día 7 de diciembre del año pasado la Corte Suprema de la Nación

Tabla 5. Decretos de Necesidad y Urgencia destacados (2008-2012)

Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) destacados	
2008	Modificación presupuestaria
2009	Asignación por hijo para la Protección Social Modificación presupuestaria Creación del Fondo Bicentenario para el Desendeudamiento y la Estabilidad Se creaba un fondo del orden de los UC\$6.596 millones con excedentes del Banco Central, a fin de afrontar los intereses de la deuda externa y reducir intereses de financiamiento. Encuentra fuertes reparos en el Congreso y en Poder Judicial, se cuestiona la independencia del BC y el uso de sus recursos. Finalmente es derogado.
2010	Remoción del cargo al Presidente del Banco Central Se remueve al titular del Banco Central Martín Redrado argumentando “mala conducta” e “incumplimiento de sus deberes”. Redrado había optado por esperar la aprobación del Congreso para transferir las reservas del Fondo Bicentenario por considerar que no poseía atribuciones. Se da un fuerte enfrentamiento entre los poderes del Estado, el fondo Bicentenario es declarado nulo por el congreso, en tanto que el Poder Judicial da la razón a Redrado por considerar que efectivamente no podía las atribuciones para realizar ese tipo de operación Creación Fondo Desendeudamiento Argentino Reemplaza al Fondo Bicentenario, el que había sido derogado Modificación presupuestaria
2011	Otorga al Estado una mayor representación en las empresas donde la ANSeS (Administración Nacional de la Seguridad Social) posee acciones Asignación por embarazo para Protección Social
2012	Modificación presupuestaria Modificación presupuestaria Modificación presupuestaria Diciembre. Se amplía el gasto Público de \$11.534 a \$51.440 millones de pesos por tercera vez en 3 meses

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Centro de Estudios Nueva Mayoría.

Gráfico 13. Cantidad de Decretos y DNUs emitidos por año (2002-2012)



Fuente: INFOLEG Información legislativa Ministerio de Economía.

²¹ Ley 26122 de Reglamentación de Decretos de Necesidad y Urgencia y Promulgación Parcial de Leyes.

declaró la constitucionalidad de la Ley de Medios, sin embargo ratificó la extensión de medidas cautelares sobre determinados artículos de la ley que afectaban principalmente al Grupo Clarín. Esto último, producto del fallo de un juez subrogante, ya que aún no se ha designado a un titular para esa vacante en específico. Se cree que se ha postergado la propuesta de nombramiento dado que el gobierno no cuenta con los dos tercios del Consejo de la Magistratura²² para designar un candidato de su línea.

A juicio de algunos, la presentación de una propuesta de reforma por parte del Ejecutivo al Poder Judicial se interpreta como una reacción política por la utilización de medidas cautelares a favor del principal actor opositor en los medios, el Grupo Clarín. La propuesta considera elementos positivos para el funcionamiento de la justicia, como la creación de tres cámaras superiores de casación, tendientes al descongestionamiento de las cortes; mayor acceso a la información pública en torno a las sentencias judiciales; cambios al proceso de concursos públicos para acceso de empleos en tribunales; junto a la obligación de publicidad de las declaraciones patrimoniales de los jueces, al igual que el resto de los funcionarios del Estado. Sin embargo, dentro del paquete de medidas se incluyeron dos que fueron consideradas como un ataque directo a la independencia de la justicia, como lo son la restricción temporal de la vigencia de las medidas cautelares dictadas frente a un decreto o ley vigente y el aumento de los miembros del Consejo de la Magistratura, junto con su elección mediante voto popular (tabla 6).

22 El Consejo de la Magistratura (CDM) es un organismo del Poder Judicial encargado de elaborar las listas de candidatos al Poder Judicial a jueces nacionales y federales; para que estos sean después designados por el Presidente en acuerdo con la Cámara Alta (Senado). El Consejo tiene a su cargo también la administración del poder judicial, el control de la actividad de los jueces y la imposición de sanciones. En caso de causas graves es el organismo que abre el juicio político para resolver sobre la destitución de los jueces ante el Jurado de Enjuiciamiento, ante el cual el CDM actúa como acusador.

Tabla 6. Ejes de la Reforma a la Justicia de la Presidente Cristina Fernández 2013

Nombre del Proyecto	Tema	Síntesis	Estado
Regulación de Medidas Cautelares contra el Estado Nacional y sus Entes Descentralizados	Limitaciones de las medidas cautelares.	Los jueces no podrán disponer medidas cautelares que suspendan normas del Estado por más de seis meses. En ese lapso deberán fallar sobre las cuestiones de fondo de las causas. Se contemplan excepciones cuando se afecte a "sectores sociales vulnerables", la "vida digna" o en conflictos laborales.	Sancionado y Promulgado como Ley (Ley 26.854)
Ley de Reforma del Consejo de la Magistratura.	Elección de los miembros del órgano que selecciona y destituye los jueces.	En la actualidad está integrado por 13 miembros: seis legisladores, elegidos por el Congreso; un representante del Ejecutivo; tres jueces, seleccionados por sus colegas; dos abogados, votados por su colectivo profesional; y un académico escogido por rectores de universidades. Con la reforma se ampliará el número de 13 a 19. Habrá cinco académicos, cinco jueces y cuatro abogados y serán elegidos en elecciones generales a través de los partidos políticos.	Proyecto sancionado en el Congreso a la espera de promulgación.
Ley de Ingreso Democrático a la Justicia.	Elección por concurso público de los empleados.	Hasta ahora eran designados por el juez de cada juzgado. A futuro deberán hacer oposiciones para los cargos de mayor nivel o un examen y un sorteo para tareas menores.	Media sanción en Diputados.
Ley de Publicidad de los Actos del Poder Judicial.	Publicidad de los actos.	Los tribunales de segunda y tercera instancia y la Corte Suprema deberán ofrecer en Internet la información de las causas.	Proyecto sancionado en el Congreso a la espera de promulgación.
Ley de Creación de tres nuevas Cámaras de Casación.	Creación de tres tribunales de tercera instancia.	Los fallos de segunda instancias en los fueros contencioso administrativo, laboral y civil y comercial no se apelarán directamente a la Corte Suprema sino primero ante estos nuevos tribunales.	Sancionado y Promulgado como Ley (Ley 26.853)
Ley de Publicidad y Acceso Directo a Declaraciones Juradas de los funcionarios de los tres poderes del Estado.	Publicidad de los patrimonios de los funcionarios judiciales.	Hasta ahora solo los altos cargos del Ejecutivo y los legisladores debían difundir su patrimonio.	Proyecto aprobado en el Congreso a la espera de promulgación.

Fuente: Oficina de Informaciones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Si bien la fijación de un plazo para la dictación de una sentencia en torno al asunto de fondo de la cautelar por parte de los tribunales otorga mayor certeza jurídica, el envío de este proyecto al mismo tiempo que se cuestiona su utilización en casos como el de la Ley de Medios se interpreta como una intromisión sobre el poder fiscalizador de la justicia. Por otra parte, al introducir el voto popular en la composición del Consejo de la Magistratura se politiza al cuerpo colegiado, dejándolo afecto a las mismas mayorías partidarias que determinan la base de apoyo del Poder Ejecutivo.

6. Baja violencia en una Argentina altamente insegura

Argentina no presenta graves problemas de violencia interna que pudiesen afectar el régimen democrático actual y su gobernabilidad. Sin embargo, a pesar que no existen riesgos profundos, la sensación de inseguridad se ha disparado al punto de ser una de las más altas de la región, y el tema de la seguridad se ha posicionado como uno de los principales problemas para los argentinos por sobre otros temas relevantes como la inflación, la pobreza o el desempleo. Esta percepción de alta inseguridad se podría explicar por el aumento en los niveles de delincuencia en el país en los últimos años y en las nuevas dinámicas asociadas al narcotráfico. Al mismo tiempo, los medios de comunicación han priorizado una agenda centrada en explotar las noticias relacionadas con estas temáticas.

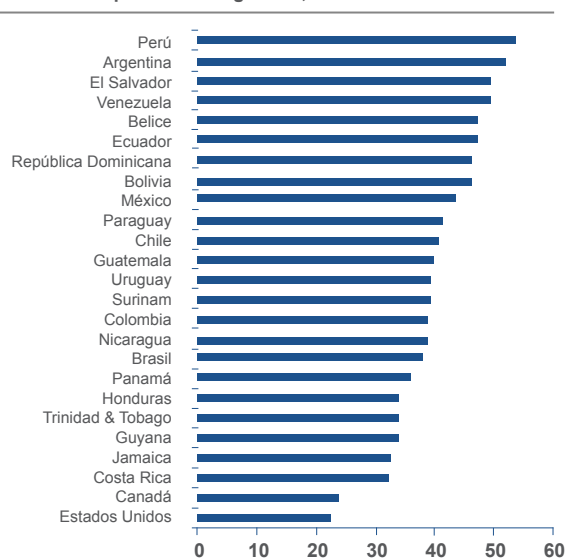
En general, el país ha mantenido una tasa de homicidios baja con respecto a Latinoamérica, mientras que los secuestros, que en el pasado fueron un fenómeno de alto impacto mediático, han disminuido su presencia considerablemente. En cambio los robos, cuyo daño se asocia a la propiedad de las personas más que a la integridad de las mismas, se han configurado como uno de los grandes problemas si se compara con el resto del continente. Por otra parte, en temas de narcotráfico, Argentina sigue siendo un país de tránsito de la droga con bajas dinámicas de violencia criminal organizada, aunque se ha comenzado a alertar de mayores niveles de venta y consumo a nivel local.

Uno de los grandes desafíos a la hora de enfrentar el tema de la seguridad en la Argentina es la disposición y fiabilidad de los datos. A partir del año 2009 el gobierno dejó de entregar las cifras oficiales en distintos aspectos de la seguridad argumentando una razón estratégica dado el conflicto con los medios y su posible mal utilización con fines mediáticos. De tal forma, la evaluación se hace compleja, los distintos estudios y publicaciones abordan los estados de los últimos años de forma indirecta, planteando que los niveles de delincuencia en Argentina han aumentado.

La Encuesta Latinoamericana de Opinión Pública LAPOP 2010 y el Barómetro de la Deuda Social Argentina de 2012 han planteado que la percepción de inseguridad en la Argentina es una de las más altas dentro de Latinoamérica, y durante los últimos años ha mostrado un constante ascenso. Si se compara con la región, los ciudadanos argentinos, luego de los peruanos, son los que se sienten más inseguros de ser víctimas de un robo o asalto (gráfico 14); condicionando así las percepciones de la ciudadanía por el impacto personal directo que constituye este tipo de actos.

Según LAPOP 2010 casi la mitad de los encuestados (52%) sentía temor de ser víctima de algún delito, mientras que uno de cada cuatro declaró haber sido víctima de delito en el último año (26,2%). En cambio el Barómetro de la Deuda Social Argentina llevado a cabo por la Universidad Católica de Argentina (UCA) establece un nivel de inseguridad mucho mayor, el cual alcanza a un 83% en el año 2010, y un 82% para el año 2011. A pesar de la amplia diferencia, ambas mediciones evidencian la alta percepción

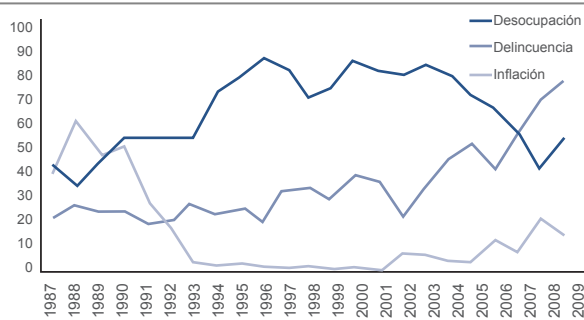
Gráfico 14. Percepción de Inseguridad, LAPOP 2010



■ Percepción de inseguridad en perspectiva comparada (2010)

Fuente: LAPOP 2010. Cultura política de la democracia en Argentina.

Gráfico 15. Evolución de la Opinión Pública: ¿Cuál es el problema más grave en el país?



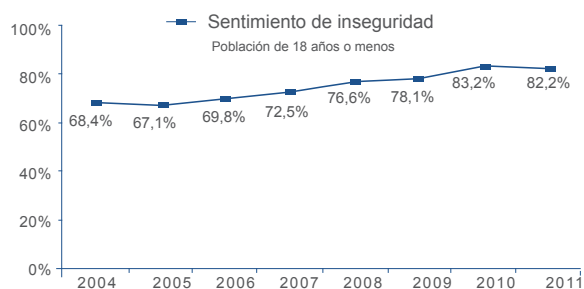
Fuente: La Seguridad Ciudadana en Argentina y su relación con el Contexto Regional, FLACSO 2010.

Tabla 7. Ranking Problemas más importantes (PMI) según Agenda del público y Agenda de Diarios y Noticieros Televisivos

Rango PMI	Agenda Pública	Agenda Diarios Clarín y La Nación	Agenda Noticieros TV Telenoche y Visión 7 Central
1°	Inseguridad	Inseguridad	Inseguridad
2°	Pobreza	Corrupción	Corrupción
3°	Educación	Economía	Economía
4°	Desempleo	Inflación	Pobreza
5°	Inflación	Pobreza	Educación
6°	Corrupción	Educación	Inflación
7°	Economía	Desempleo	Desempleo

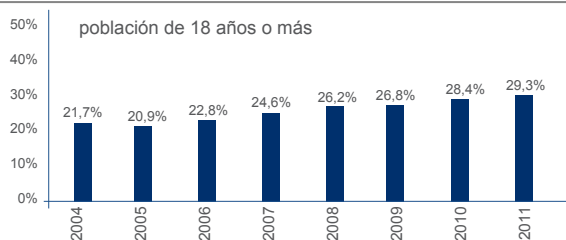
Fuente: Barómetro de la Deuda Social Argentina 2012, Pontificia Universidad Católica de Argentina UCA.

Gráfico 16. Sentimiento de Inseguridad, Observatorio de la Deuda Social Argentina (2004 - 2011)



Fuente: Observatorio de la Deuda Social Argentina, Pontificia Universidad Católica Argentina UCA.

Gráfico 17. Indicador de Inseguridad efectiva (porcentaje de personas encuestadas que declaran haber sufrido un hecho de delincuencia)



Fuente: Observatorio de la Deuda Social Argentina, Pontificia Universidad Católica Argentina UCA.

de inseguridad en Argentina. Los temas relacionados con la inseguridad tienen tal preponderancia que encabezan tanto la agenda pública en torno a las problemáticas que enfrenta la sociedad (gráfico 15); al igual que la de los medios de comunicación. Estos últimos generalmente tienden a priorizar asuntos de inseguridad y violencia guiados por la línea editorial y la búsqueda de un mayor impacto en la población, otorgando un trato generalmente sensacionalista (tabla 7).

Esta alta sensación de inseguridad ha persistido en el tiempo e incluso ha aumentado durante últimos gobiernos, escalando en casi un 13% entre 2004 y 2011 (gráfico 16). A pesar de lo anterior, sólo un 29,3% de los encuestados declaró haber sido víctima de algún delito (gráfico 17). De esta forma en Argentina si 8 de cada 10 personas se declara inseguro, sólo 3 personas sostienen haber sido víctimas.

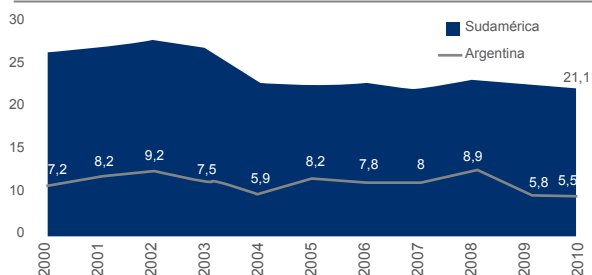
Ahora bien, dejando de lado la seguridad subjetiva –percepciones-, en términos de seguridad objetiva se deben considerar, por un lado, los delitos que afectan la integridad de la persona como los homicidios y secuestros, y por otro, aquellos que afectan la propiedad de las mismas como son los robos. En este sentido, los primeros mantiene bajos niveles si se compara con el resto de Latinoamérica, en tanto que los segundos, son por lejos el problema más significativo, en donde sobrepasan con creces el promedio sudamericano.

Según el último Informe Sobre Seguridad Ciudadana en las Américas de 2012 de la Organización de Estado Americanos (OEA) la tasa de homicidios es de 5,5 por cada 100 mil habitantes, lo que resulta mucho menor que la tasa promedio sudamericana de 21,1 por cada 100 mil habitantes (gráfico 18). Así, Argentina se posiciona junto con Chile y Uruguay dentro de los países con menor tasa de homicidios en el continente, lejos de casos como Honduras y El Salvador, con tasas de homicidios de un 91,6 y 69,2 respectivamente (gráfico 19).

En el caso de los secuestros, a pesar de la falta de datos oficiales actualizados desde 2008, un seguimiento de casos del Centro de Estudios Nueva Mayoría permite estimar que estos han evidenciado una notable baja respecto a niveles alcanzados en los años anteriores. Si en el año 2002 se registraron 259 casos, en el año 2012 sólo se registraron 65 (gráfico 20). El fenómeno del secuestro ha estado presente desde la vuelta a la democracia en Argentina, y su presencia en los años 1990 era más bien moderada y asociada principalmente a bandas organizadas, que mediante el secuestro extorsivo requerían grandes sumas de dinero a personas con alto poder adquisitivo, ya sea del mundo político o empresarial, como sucedió con el actual gobernador de la ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri, cuya familia tuvo que pagar US\$6 millones. Sin embargo, los máximos niveles fueron alcanzados en los años 2002 y 2003, a lo que la sociedad argentina reaccionó con estupor y miedo ante el aumento cuantitativo y los finales violentos que ciertas veces se sucedían, como mutilaciones o la muerte del secuestrado. Los secuestros, en especial la nueva modalidad “express”, alcanzaron amplia cobertura en los medios de comunicación por lo que impactaron fuertemente en la sensación de inseguridad. Ésta se caracterizó por ser mucho más improvisada, de corta duración y con exigencias de dinero mucho menores, pero con un público objetivo mucho más amplio, las que eran llevadas a cabo por bandas menos organizadas, e incluso se ha asociado a policías y ex policías de la época.

La cantidad de robos en tanto resulta ser uno de los mayores problemas en términos de seguridad y constantemente es reflejado en los principales medios informativos. Argentina posee una de las tasas más altas de robos en Sudamérica, superando incluso el promedio regional (gráfico 21). No obstante, la política de reserva de datos por parte del gobierno nuevamente

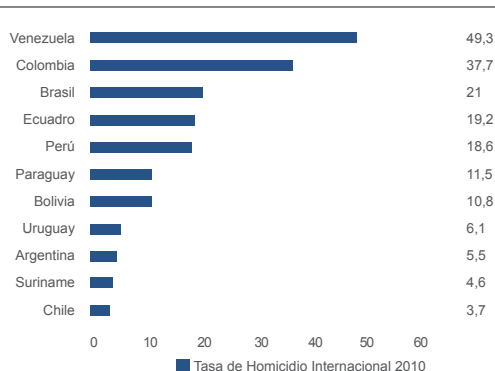
Gráfico 18. Tasa de Homicidios comparada, Sudamérica y Argentina (2000-2010)



Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes

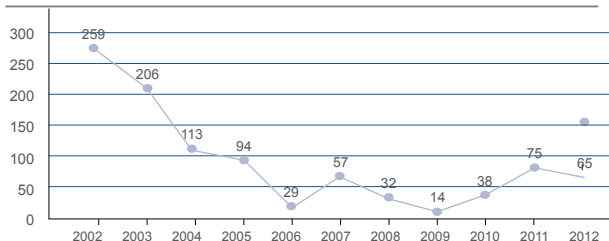
Fuente: Organización de Estados Americanos (OEA) Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas (2012).

Gráfico 19. Tasa de homicidios por país, Sudamérica 2010



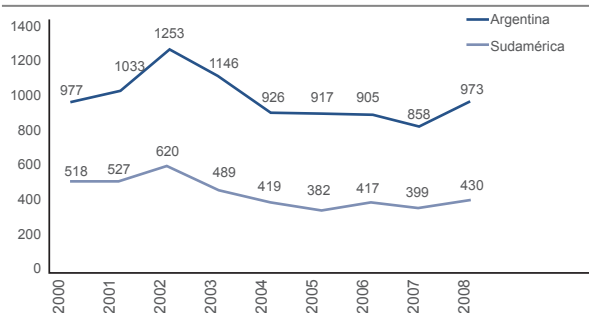
Fuente: Organización de Estados Americanos (OEA) Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas (2012).

Gráfico 20. Secuestros en Argentina



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Centro de Estudios Nueva Mayoría.

Gráfico 21. Tasa de Robos (2000-2008) p/100 mil habitantes.



Fuente: Organización de Estados Americanos (OEA) Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas (2012).

dificulta una visión más actualizada del fenómeno. Tanto la oficina sobre Drogas y Crimen de las Naciones Unidas (por su siglas en inglés UNODC) como el Observatorio Hemisférico de Seguridad de la OEA que mantienen datos actualizados en términos de violencias, registran sólo hasta el año 2008 los robos en Argentina. De todas formas, al año 2008 registraba 388.165 robos (gráfico 22), es decir, una tasa de 974 robos por cada 100 mil habitantes, tasa muy superior a países que generalmente se ubican entre los índices más altos de la región como México (650), Nicaragua (491) o Brasil (415) en el año 2010²³.

Por otra parte, en años recientes el narcotráfico ha alcanzado un protagonismo principalmente por la cobertura de los medios de comunicación. No obstante, a pesar de que nuevas características se han instalado en el país, como la detección de incipientes laboratorios de procesamiento de droga, y una mayor actividad del tráfico y consumo de droga en niveles locales como sostiene el Departamento de Estado de Estados Unidos, Argentina no iguala niveles de penetración y presencia del narcotráfico organizado que resulten ser altamente nocivas para la estabilidad del país como en los casos de Colombia o México. Más bien, de acuerdo a dicha fuente²⁴, Argentina mantiene su carácter de país de tránsito de la droga, proveniente principalmente de Bolivia producto de las falencias en seguridad que posee la zona norte del país, caracterizada por ser una amplia zona fronteriza con bajos niveles de vigilancia. En este sentido, las asociaciones que se ha detectado entre bandas y redes locales narcotraficantes con grupos criminales extranjeros dedicadas al tráfico internacional de droga no representan un factor que pudiese afectar la estabilidad del país o desafiar el control del Estado en ciertas zonas de la nación.

6.1 La Corrupción en Argentina

En esta materia Argentina tiene una situación muy similar al resto de la región, en cuanto a las altas cifras en la percepción de la corrupción que presenta (ver gráfico 23). En la actualidad, Argentina se encuentra en el puesto 100 de 180 países según el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. El puntaje obtenido en el año 2011 fue de 3,0, lo que muestra que hay una percepción alta de la corrupción que, como se puede ver en el gráfico 26, es más o menos estable durante el tiempo.

Al observar la opinión de los argentinos sobre este tema, el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional²⁵ del 2010 tiene cifras importantes. Por ejemplo, el 12% de los encuestados señaló haber pagado un soborno en Argentina. 77% declaró que todos los esfuerzos del gobierno para combatir la corrupción son ineficientes y el 62% piensa que, entre el año 2007 y 2010, los niveles de corrupción en Argentina siguen iguales (ver gráficos 24, 25 y 26). Finalmente, la institución que es percibida como más corrupta por los argentinos son los partidos políticos²⁶.

Se debe mencionar que Argentina cuenta con una legislación adecuada, que tiene por objeto prevenir la corrupción del sector público e incluso hay una serie de instituciones encargadas de la lucha contra la corrupción. Sin

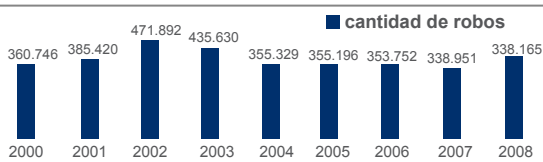
23 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

24 Departamento de Estado de los Estados Unidos (2013). *International Narcotics Control Strategy Report 2013*.

25 El Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional (el Barómetro) es la encuesta multipaís con mayor cobertura sobre las experiencias y opiniones de corrupción del público en general y sobre sus perspectivas sobre dichas experiencias. En 2010, el Barómetro entrevistó a más de 91.500 personas de 86 países. De este modo, la encuesta se convirtió en la edición con mayor cobertura de esta iniciativa desde su lanzamiento en 2003. El Barómetro analiza las opiniones del público en general acerca de los niveles de corrupción en sus países y los esfuerzos que realizan los respectivos gobiernos para combatir la corrupción. El Barómetro 2010 también sondea la frecuencia de los sobornos, las razones que dieron lugar al pago de estos y las actitudes observadas respecto de la denuncia de hechos de corrupción.

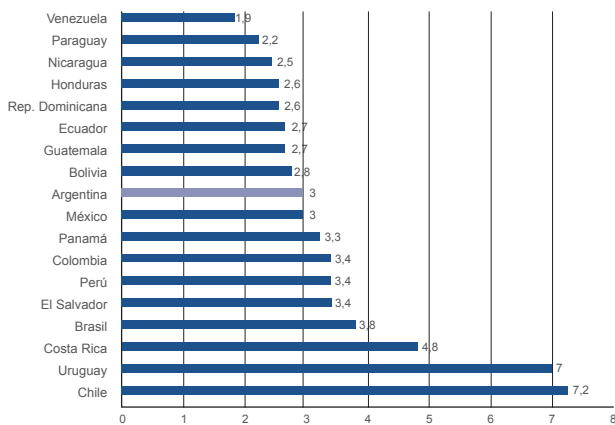
26 Ver: http://www.transparency.org/country#ARG_PublicOpinion (Sitio online visitado el día 24 de marzo del 2013).

Gráfico 22. Cantidad de Robos en Argentina (2000-2008)



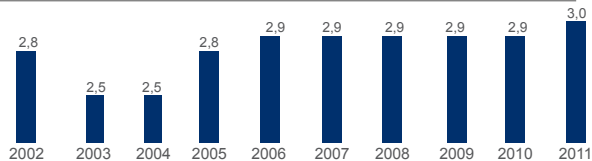
Fuente: Organización de Estados Americanos (OEA) Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas (2012).

Gráfico 23. Índice de percepción de la corrupción en América Latina 2011



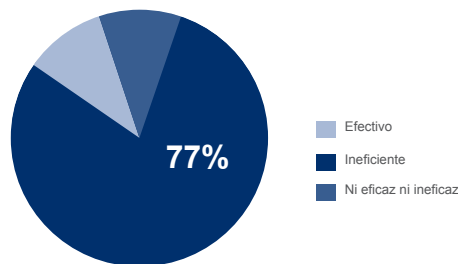
Fuente: Transparencia Internacional. Nota: El índice corresponde a un valor entre 0 (percepción de muy corrupto) y 10 (percepción de ausencia de la corrupción).

Gráfico 24. Índice de percepción de la corrupción Argentina 2002 – 2011



Fuente: Transparencia Internacional. Nota: El índice corresponde a un valor entre 0 (percepción de muy corrupto) y 10 (percepción de ausencia de la corrupción).

Gráfico 25. Porcentaje de personas que sienten que los esfuerzos de su gobierno para combatir la corrupción son:



Fuente: Transparencia Internacional, Barómetro Global de la Corrupción²⁹ 2010.

²⁹ El Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional (el Barómetro) es la encuesta multipaís con mayor cobertura sobre las experiencias y opiniones de corrupción del público en general y sobre sus perspectivas sobre dichas experiencias. En 2010, el Barómetro entrevistó a más de 91.500 personas de 86 países. De este modo, la encuesta se convirtió en la edición con mayor cobertura de esta iniciativa desde su lanzamiento en 2003. El Barómetro analiza las opiniones del público en general acerca de los niveles de corrupción en sus países y los esfuerzos que realizan los respectivos gobiernos para combatir la corrupción. El Barómetro 2010 también sondea la frecuencia de los sobornos, las razones que dieron lugar al pago de estos y las actitudes observadas respecto de la denuncia de hechos de corrupción.

embargo, las diferencias entre las leyes de lucha contra la corrupción y su aplicación real siguen siendo uno de los riesgos más grandes. De hecho, con el retorno a la democracia el año 1983, la mayoría de las instituciones públicas estaban destruidas.

Bajo el gobierno de Cristina Fernández hay por lo menos, hasta diciembre del 2012, 35 causas por corrupción que involucran a 25 funcionarios y ex funcionarios del Gobierno, incluida la presidenta Cristina Kirchner²⁷. Cabe destacar que la presidenta también está cuestionada por su fortuna personal. Desde que su marido primero, y luego, ella están en la presidencia, su patrimonio ascendió de desde 6,8 millones de pesos a 55,5 millones en el año 2009. En la actualidad, cabe señalar que en el sistema judicial argentino es donde hay más problemas. Según Transparencia Internacional, la falta de transparencia y reglas claras en la selección de los jueces en la Argentina sugiere que partes de la judicatura pueden sufrir la influencia política. Esta falta de autonomía se ve particularmente en relación entre Poder Judicial al Poder Ejecutivo.

Sólo para ilustrar esta problemática, se puede recordar un escándalo de alto perfil ocurrido bajo el gobierno de Cristina Fernández: el vicepresidente Amado Boudou fue acusado de enriquecimiento ilícito, lavado de dinero y tráfico de influencias para evitar supuestamente la quiebra de la empresa Ciccone Calcográfica. Al correr de la investigación, fueron destituidos el presidente del tribunal y el fiscal, por acusaciones cruzadas²⁸. En específico, el caso fue creciendo cuando se realizó un allanamiento judicial a un departamento del vicepresidente argentino. Luego del registro de dicha propiedad, Boudou habló ante los periodistas y denunció al juez Daniel Rafecas, encargado de la causa y uno de los magistrados más respetados de este país. El vicepresidente argentino aseguró que Rafecas “filtró” los pormenores del allanamiento para que la prensa pudiera estar presente y lo acusó de estar sujeto a “la mafia” encabezada por Héctor Magnetto, director ejecutivo del Grupo Clarín. A la denuncia interpuesta a Amado Boudou se sumó otra que el abogado Ricardo Monner Sanz inició contra el vicepresidente por no haber hecho públicas las supuestas extorsiones de empresarios privados a las que alude ahora. Nunca antes Amado Boudou había señalado la existencia de ilícitos. Ese confuso caso no quedó del todo claro y Boudou aún está en la vicepresidencia.

7. Política Exterior Argentina, una continuidad a medias

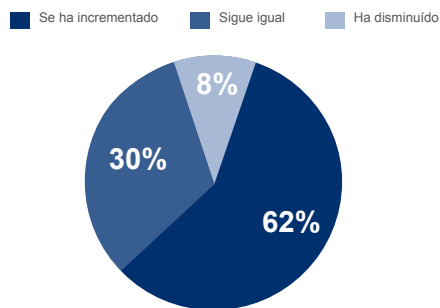
La política exterior del gobierno de Cristina Fernández se ha caracterizado por el fuerte carácter personalista y coyuntural que la mandataria ha impuesto a la conducción de los asuntos exteriores. La continuidad en los lineamientos fijados por Néstor Kirchner en esta materia, se contradice ciertas veces por la ausencia de una estrategia formal a largo plazo por parte de la presidente. En este sentido, en términos generales la Política Exterior argentina se caracteriza por: 1) apuntar a una integración con la región, de forma bilateral como multilateral; 2) mantener una relación distante con EE.UU. y el Fondo Monetario Internacional (FMI); y 3) continuar la demanda por islas Malvinas/Falkland en contra de Reino Unido (figura 4).

Motivado por el recuerdo de la crisis y el default económico del año 2001, Néstor Kirchner perfiló una política exterior que buscó diferenciarse del camino seguido por los gobiernos anteriores, los que se caracterizaron por un “alineamiento automático” a la política internacional de EE.UU. y las

²⁷ Información disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1541615-hay-35-causas-abiertas-por-casos-de-corrupcion> (Sitio online visitado el día 27 de marzo del 2013).

²⁸ Información disponible en: http://www.transparencia.org/country#ARG_Overview (Sitio online visitado el día 24 de marzo del 2013).

Gráfico 26. Porcentaje de personas que consideran que a partir de 2007-2010, el nivel de corrupción en el país



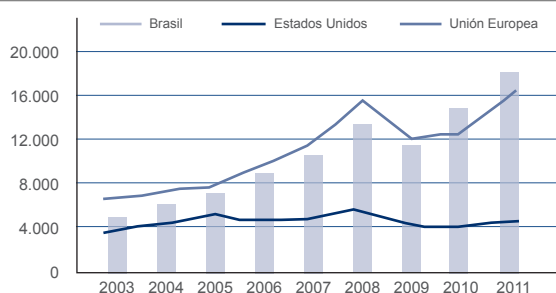
Fuente: Transparencia Internacional, Barómetro Global de la Corrupción 2010.

Figura 4. Temas de política exterior de Cristina Fernández.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 27. Comparativo Exportaciones de Argentina (2003-2011) (en millones de dólares)



Fuente: Centro de Economía Internacional (CEI) Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina.

directrices del Fondo Monetario Internacional (FMI). En este sentido, a fin de contrarrestar esta lejanía de una de las mayores economías, la región Latinoamericana cobró una relevancia estratégica producto de las oportunidades que podría representar en formas tanto bilaterales como multilaterales.

En el plano bilateral, los vínculos con Brasil y Venezuela se han profundizado desde el gobierno de Kirchner hasta el actual mandato de Cristina Fernández. El poder alcanzado por Brasil en los últimos años dada su pujante economía lo han convertido en un atractivo socio estratégico a nivel regional. En cambio, Venezuela ha representado un gran soporte económico para la Argentina, especialmente por el tema petrolífero. En el caso brasilero se han mantenido estrechas relaciones bilaterales, las que pueden verse reflejadas en los crecientes niveles de exportación que Argentina ha llevado cabo durante los últimos años, pasando de US\$4.663 millones en el año 2003 a US\$17.345 millones en el año 2011. De esta forma Brasil ha equiparado los niveles comerciales de uno de los mayores socios para Argentina, la Unión Europea, en un contexto en el que el estancamiento de las exportaciones hacia EE.UU. evidencian el distanciamiento iniciado en el año 2003 con Néstor Kirchner (gráfico 27).

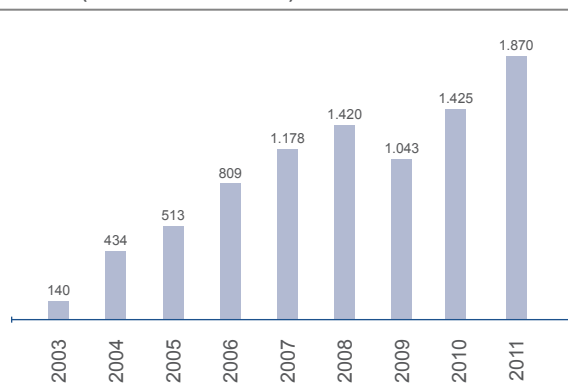
Por otra parte, en el caso venezolano, si bien el nivel de las exportaciones anuales se ha elevado en casi US\$700 millones durante el periodo de la presidente (gráfico 28), el punto más importante tiene que ver con el abastecimiento de petróleo por parte de Venezuela, y una política cercana en esta relación comercial. Desde el año 2004, Argentina ha comprado petróleo y gas a Venezuela, a cambio, el gobierno del ex presidente Hugo Chávez acordó comprar bienes a Argentina por cifras similares, todo esto dentro de una estrategia concesiva que el mandatario venezolano desplegó con la región, y que ciertamente ha favorecido al país. En este sentido se calcula que Argentina compra entre unos 800 a 1.000 millones de dólares en combustibles por año a la empresa estatal venezolana PDVSA -Petróleos de Venezuela S.A.-, y sostiene una deuda que bordearía los US\$1.800 millones con la petrolera estatal venezolana. En contrapartida podemos apreciar que las exportaciones a Venezuela por parte de Argentina se incrementaron en casi un 1.300% desde el año 2003, y hoy, durante el mandato de Cristina Fernández estas se han mantenido por sobre los US\$1.000 anuales, alcanzando un máximo en el año 2011 de US\$1.870 millones en exportaciones. Pero este trato preferente venezolano no sólo se ha remitido a un aumento en el intercambio entre los países, sino que ante sucesos apremiantes el gobierno del ex mandatario venezolano facilitó las gestiones tanto de Néstor Kirchner como de Cristina Fernández. Cabe recordar que Venezuela entre 2004 y 2007 invirtió unos US\$5.200 millones en bonos de la deuda argentina, en un momento en el que la Argentina de Kirchner tenía serios problemas para acceder al mercado financiero internacional³⁰. Mientras que durante el mandato de Cristina Fernández, específicamente con la escasez de dólares de 2011, Chávez accedió a recibir el pago del crudo en pesos a fin de evitar el giro de dólares en el exterior por parte del Argentina³¹, facilitando claramente el panorama a la actual mandataria.

En lo multilateral, el gobierno ha buscado un fortalecimiento de las instancias regionales (figura 5). En este sentido se encuentra el apoyo sostenido a la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), ratificado en Diciembre de 2011 en Caracas, cuya finalidad ha sido la cooperación en pro de una integración regional. Argentina dentro de la instancia promovió comunicados sobre la Seguridad Alimentaria y Nutricional, y contra la especulación Financiera de Alimentos. A la vez

30 BBC Mundo (10 de Enero 2013). Los países agradecidos con Chávez.

31 Alejandro Rebossio. (5 de Octubre de 2012). El comercio con la Argentina, cada vez más amplio. LaNación.com.

Gráfico 28. Exportaciones Argentinas a Venezuela
(en millones de dólares)



Fuente: Centro de Economía Internacional (CEI) Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina.

Figura 5. Argentina en los Organismos Regionales

Organismos Regionales

OEA	Organización de Estados Americanos
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
CELAC y Caribeños	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

Fuente: Elaboración propia.

fue signatario de varios documentos entre los que destaca la Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional, junto con el comunicado sobre la Eliminación Total de Armas Nucleares³². Al mismo tiempo el compromiso constante de participación en instancias como UNASUR y MERCOSUR evidencia la presencia multilateral regional.

La promoción de la integración y la cooperación regional han marcado la pauta del discurso y las acciones. El rechazo en conjunto a la crisis democrática de Honduras en 2009 y en Paraguay el 2012, el apoyo al presidente de Ecuador Rafael Correa ante un alzamiento policial en 2010, junto con la búsqueda de apoyo en la región en pro de la demanda por la soberanía de islas Malvinas/Falkland muestran el interés de cooperación e interacción con la región. No obstante, a pesar del actuar cooperativo, también se han evidenciado ciertas contradicciones en el discurso integracionista de Cristina Fernández, lo que ha generado algunas discrepancias, en especial con uno de sus principales socios, Brasil. Específicamente las medidas restrictivas a las importaciones -que han aumentado desde el 2008-, han generado diferencias no sólo con su socio natural, sino que también con los socios de la OMC. Más aún, en el año 2012, las políticas comerciales llevadas a cabo por Argentina fueron blanco de críticas, y al mismo tiempo, en buena parte responsabilizadas por la contracción de un 11% que sufrió el comercio entre los socios de MERCOSUR. Un efecto claro de las contradicciones que ha presentado Argentina en términos económicos con su par brasileño, ha sido el anuncio de retiro de la empresa Vale del país. Esta inversión resultaba ser una de las más importantes provenientes desde Brasil (US\$6.000 millones), y consistía en la explotación de potasio en la provincia de Mendoza. Si bien, la relación con el gobierno de Dilma Rousseff sigue siendo buena, la mandataria terminó por deslindarse como mediador entre Argentina y la empresa Vale, dejando la decisión de su retiro en manos de la misma empresa, dando una señal clara que no mediará en un futuro nuevamente³³. La consecuencia nefasta de todo esto se podría traducir en una mayor aversión de capitales brasileños dispuestos a invertir en una Argentina que necesita de ciertas inyecciones de capital extranjero.

Por otra parte, el mayor acercamiento de Argentina con la región también está ligado a su deseo de alejarse de la zona de influencia de Estados Unidos. Las relaciones durante el gobierno de Néstor Kirchner eran distantes y el acercamiento de Cristina Fernández con el ex presidente Hugo Chávez alejó aún más su vínculo. El motivo principal de este acercamiento ha sido en algún sentido ideológico y evidentemente pragmático. Respecto al primero, la presidenta ha querido plasmar una visión crítica respecto de las políticas neoliberales, utilizando por ejemplo instancias como la Asamblea General de Naciones Unidas -en el año 2008- para denostar a sus seguidores, entre ellos EE.UU. No obstante, su acercamiento ideológico no ha sido una completa sumisión, como se pudo ver reflejado en el rechazo a la condena impulsada por Chávez al Presidente colombiano Álvaro Uribe, esto por ceder bases militares a marines norteamericanos tras finalizar UNASUR en el año 2009, o la misma negativa de la mandataria de organizar un encuentro con Chávez, al presidente de Irán. En tanto las razones pragmáticas ciertamente han pasado por temas más estratégicos, como el apoyo financiero dado en el periodo kirchnerista con la compra de bonos y el abastecimiento energético, traducido en la venta de crudo.

Si bien el legado de Néstor Kirchner pretendía una política que apuntara a otras regiones por sobre EE.UU., las políticas llevadas a cabo por la mandataria en términos comerciales han sido vistas como contrarias

³² Ministerio de Relaciones Exteriores y de Culto. Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

³³ La Nación (2 de Abril de 2013). Temblores en el Mercosur. LaNacion.com.

a este lineamiento. En Mayo de 2012, la mandataria llevó a cabo la nacionalización del 51% de las acciones de YPF que se encontraban a manos de la empresa española Repsol, argumentando el incumplimiento en los contratos relativos a la reinversión de una parte de los excedentes en el país entre otros. Como consecuencia España y la Unión Europea (UE) expresaron sus reparos, los que escalaron en una demanda de Repsol ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones del Banco Mundial (CIADI). Por otra parte, el mismo mes la UE demandó ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) a Argentina por las restricciones de importación, aunque precisó que no se relacionaba con el tema YPF. Así, este tipo de medidas llevadas a cabo por la mandataria, ciertas veces justificadas -como en el caso Repsol-, y otras no, han plasmado una imagen de incoherencia en materia de proyección exterior, la que ha tenido como efectos una constante molestia por parte de la unión de países, que ha seguido planteando en diversos comunicados las preocupaciones por las medidas proteccionistas, y cómo estas afectan las exportaciones, e impiden por ejemplo avances en iniciativas de libre comercio entre MERCOSUR y la UE³⁴. Así, a pesar de apreciarse un alza comercial en los últimos años con la UE a diferencia de lo que sucede con el caso estadounidense (gráfico 26), el comportamiento europeo podría cambiar en forma perjudicial para la Argentina, de forma similar a lo que posiblemente se vislumbra en el caso de las inversiones brasileñas.

Tabla 8. Cronología del Conflicto Islas Falkland/Malvinas

Breve Cronología Conflicto Islas Falkland/Malvinas	
2009 Abril	Argentina presenta reclamo territorial ante Naciones Unidas. Busca ampliar sus derechos soberanos de 200 a 350 millas náuticas. Esto implica a las islas Malvinas/Falkland, Georgia, Sandwich del Sur y también áreas del territorio antártico disputadas con Chile y Reino Unido.
2009 Mayo	Reino Unido rechaza llamado a conversaciones por parte de Argentina sobre la soberanía de las islas.
2010 Febrero	Argentina impone controles a barcos que pasan hacia islas Malvinas/Falkland por aguas de su territorio, en respuesta a planes de compañías británicas de realizar perforaciones por petróleo.
2011 Diciembre	Con el acercamiento del aniversario número 30 de la guerra entre Argentina y Reino Unido se incrementan las tensiones, Buenos Aires persuade al bloque MERCOSUR a cerrar sus puertos a embarcaciones con Bandera Falkland.
2012 Febrero	Argentina realiza un queja formal ante Naciones Unidas por la militarización de la zona de las islas por parte de Reino Unido, tras el anuncio del envío de uno de los más nuevos destructores británicos. A la vez, Argentina denuncia el envío de submarinos nucleares, a lo que Gran Bretaña responde como acusaciones absurdas.
2013 Marzo	Se realiza un referendun en la isla. La mayoría de los habitantes vota a favor de la mantención de la soberanía británica.

Fuente: BBC News

Por último, la soberanía de las islas Malvinas/Falkland (tabla 8) ha sido un tema que ha cruzado ambas administraciones kirchneristas y curiosamente ha mantenido una coherencia con la actual mandataria. La iniciativa fue retomada por Néstor Kirchner en 2005, y en Abril de 2009 el conflicto retoma fuerza con la decisión de Cristina Fernández de presentar ante las Naciones Unidas (ONU) un reclamo formal por territorios que incluía las islas en posesión de Reino Unido. Las dinámicas han ido escalando desde el cierre de puertos a embarcaciones con banderas Falkland, en abierto apoyo por parte de los socios del MERCOSUR, hasta el envío del destructor HMS Dauntless a la zona por parte de Gran Bretaña. La tensión ha escalado de forma considerable en los medios, y al parecer esta reivindicación llevada a cabo por Cristina Fernández posee fuertes componentes económicos, dada las exploraciones por petróleo que se estaban llevando a cabo en las zonas circundantes a la isla.

La política exterior Argentina hoy presenta una continuidad de los lineamientos establecidos por Néstor Kirchner los que, en algún sentido, se han visto afectados por las políticas económicas de la mandataria y la actitud del gobierno de no cumplir sus litigios financieros internacionales pendientes. Esto se ha interpretado como incoherencias fundamentalmente en términos comerciales, ya que el país requiere de nuevos socios y de inversión extranjera; especialmente, porque su economía es altamente dependiente de los precios internacionales de la soja y materias primas.

En síntesis, Argentina posee una estrategia de política exterior difusa y su política económica interna ha ofrecido una imagen negativa del país en el exterior, lo que ha afectado su presencia en la comunidad internacional. De este modo el país se ve limitado a seguir potenciando su vínculo con el Mercosur, su relación con Brasil – a pesar de los altibajos que han tenido – y continuar con su postura ideológica internacional anticapitalista y a favor de la continuidad del ALBA. Argentina expresado públicamente su apoyo al nuevo gobierno en Venezuela y a seguir el legado de Hugo Chávez en la región. Esto está altamente motivado por que el gobierno sabe de la importancia que en el pasado significó el apoyo financiero de Venezuela.

³⁴ La Nación (16 de Marzo de 2013). Nuevas Críticas de la UE al proteccionismo argentino. LaNación.com.

III. Política Regulatoria

A. ASUNTOS CORPORATIVOS GENERALES

1. Marco Normativo de la Inversión Extranjera en Argentina

La inversión extranjera se encuentra regulada por la Ley N° 21.382/ 1993 “Ley de Inversiones Extranjeras” y el Decreto Reglamentario N° 1.853/ 1993. En ella se define a la inversión extranjera como: Todo aporte de capital perteneciente a inversores extranjeros aplicado a actividades de índole económica realizadas en el país; y, la adquisición por parte de inversores extranjeros de participaciones en el capital de una empresa local existente³⁵.

Las divisas ingresadas al país, ya sea para iniciar un nuevo emprendimiento o adquirir uno existente, no requieren de previa autorización gubernamental pero sí del registro en el Banco Central de la República Argentina (BCRA)³⁶. Esta inscripción permite acceder al mercado local de cambios. Además, es un requisito para acceder a la excepción del depósito nominativo denominado encaje³⁷.

Tanto la Constitución Nacional³⁸ como Ley de Inversiones Extranjeras establecen que los inversores extranjeros tienen los mismos derechos y obligaciones que la ley establece para los inversores locales. El trato igualitario implica que no existen diferencias en materia de impuestos y aranceles, acceso al crédito y a los incentivos a la inversión. Argentina ofrece un conjunto de instrumentos para alentar la inversión, entre ellos se encuentran incentivos horizontales, sectoriales y regionales. Algunos de los sectores que gozan de regímenes de promoción son: Automotriz, Software, Biotecnología, Biocombustibles, Minería, Exploración y explotación de hidrocarburos, entre otros³⁹.

En la mayor parte de las actividades económicas los inversores extranjeros puedan operar sin restricciones. Sin embargo, se estableció una limitación a la propiedad de los medios de comunicación (con un máximo del 30%)

35 El texto de la Ley de Inversiones Extranjeras no se ha modificado desde 1993.

36 Comunicación “A” 5237 del BCRA

37 Las Inversiones Extranjeras Directas en el país se encuentran exceptuadas del depósito nominativo, no transferible y no remunerado de un año por el 30% del monto involucrado en la operación correspondiente, establecida por el Decreto 616/2005, comúnmente denominado “encaje”. Mediante la Comunicación “A” 4762 se establecieron requisitos y plazos para presentar la documentación que acredite el correcto encuadre de la operación en la excepción establecida.

38 Artículo 20

39 Régimen de Promoción: Automotriz (Ley 26.393; ACE 35, 55 y 57), Software (Ley 26.692 y 25.856), Biotecnología (Ley 26.270), Biocombustibles (26.093), Minería (Ley 24.196, 1919 y modificatorias), Exploración y explotación de hidrocarburos (Ley 26.154), Forestal (Ley 25.080 y su prórroga 26.432), Obras de Infraestructura (Decreto 966/2005 y 267/205), Promoción de Fuentes Renovables de Energía (Ley 26.190).

y de la posesión y la titularidad de la tierra⁴⁰. Por otra parte, el gobierno ejerce el control de precios en algunos sectores de la economía como por ejemplo, el transporte urbano, servicios de telefonía, distribución de electricidad agua y gas a nivel usuario doméstico, y peajes viales y fluviales.

Respecto a las remesas de capital y utilidades, la ley permite repatriar la inversión y enviar al exterior las utilidades líquidas y realizadas en cualquier momento. Sin embargo, ese derecho se encuentra afecto a la regulación cambiaria, cuestión que se verá en mayor detalle en el apartado correspondiente. Además, se pueden establecer restricciones en caso de problemas excepcionales de balanza de pagos.

2. Formas Societales en Argentina

Al momento de iniciar negocios en Argentina, los inversores pueden elegir entre establecer una sucursal de una compañía extranjera, participar en una sociedad ya existente o bien crear una nueva sociedad. En términos de procedimientos para las sociedades comerciales, el último informe “Doing Business 2013” reconoce un total de 14 procedimientos que toman 27 días para la apertura de un negocio (tabla 9).

La instalación de una sucursal involucra la mantención de la persona jurídica vigente en el país de origen, junto con la responsabilidad de responder con el capital asociado a la Casa Matriz. Es por ello que es más recurrente la creación de una nueva sociedad, correspondiente a una persona jurídica argentina, en la cual sólo se responde por el capital asociada a la misma. Esto se encuentra normado en la Ley de Sociedades Comerciales (Ley N° 19.550), que señala los distintos tipos que se pueden constituir en Argentina. Así, los más utilizados por los inversionistas extranjeros son la Sociedad Anónima (SA), la Sociedad de Responsabilidad Limitada (SRL) (tabla 10). Las sociedades extranjeras pueden participar en una sociedad nueva o en una ya existente en Argentina, y para ello deben acreditarse como vigentes ante la Inspección General de Justicia (IGJ).

Tabla 9. Aspectos registrales comunes para la inscripción de sociedades

Solicitar “Reserva de nombre o denominación”: ante la IGJ, donde se formula la reserva por treinta días del nombre de fantasía de la sociedad.
Presentar el formulario de constitución y modificación: En ellos se señalarán quórums y mayorías de funcionamiento de órgano decisorio, sede social y estado de vigencia; junto con documentación que acredite la aceptación oficial de los socios en relación a la persona jurídica, de los órganos societales, del domicilio, de los representantes, de los órganos de administración y fiscalización; entre otros.
Abonar la Tasa Constitutiva (SA) o la Tasa Retributiva (SRL), según corresponda, y presentar el comprobante del pago realizado ante el Banco de la Nación Argentina (BNA).
Realizar publicación en Boletín Oficial.
Realizar el depósito inicial en el BNA de 25% del capital integrado en efectivo, que deberá adjuntarse a la documentación que acredite los aportes dinerarios y no dinerarios.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 10. Clasificación de las principales formas societales en Argentina

	Características generales	Inscripción	Normas internas	Organismo administrador	Responsabilidad	Mecanismo de control
SRL	Propiedad pertenece a los accionistas. Estos van de 2 a 50. No pueden ser ofertadas públicamente y no pueden ser titulares de sus acciones otras SA.	Creación mediante escritura pública o privada ante la IGJ. No se exige capital mínimo.	Normada por estatutos sociales. Inclusión de nuevos socios si requiere modificación de estatutos.	Gerente(s)	Responsabilidad de los socios llega hasta el capital aportado a la constitución de la sociedad.	Supervisión general de la IGJ.
SA	Propiedad pertenece a los accionistas, cuyo número mínimo es 2, sin máximo. Pueden ser ofertadas públicamente, y pueden estar asociadas a otras sociedades.	Creación mediante escritura pública ante la IGJ ⁴¹ . Se exige para ello un capital mínimo, cuyo 25% debe ser depositado en el Banco de la Nación Argentina.	Normada por estatutos sociales. Inclusión de nuevos socios no requiere modificación de estatutos.	Directorio. La mayoría debe tener domicilio en Argentina.	Directores responden ilimitada y solidariamente ante accionistas. Accionistas responden por violación de la ley y patrimonialmente por monto en capital societal.	Externos: ejercidos por la IGJ y la Superintendencia correspondiente. Internos: ejercidos por un síndico nombrado por accionistas y el Consejo de Vigilancia, junto a otros que la misma sociedad pueda crear.
Sucursal	Establecimiento de una sociedad constituida en el exterior, que fija una sucursal en el territorio argentino. Mantiene la misma persona jurídica vigente en el país de origen.	Inscripción en el Registro de Sociedades en jurisdicción correspondiente. Debe adjuntar copias de escritura de creación y vigencia de la sociedad en país de origen, los estatutos y documentos que acrediten decisión de invertir en Argentina	Fijadas en el estatuto social de la Casa Matriz.	Representante designado por la Casa Matriz.	Responsabilidad de la empresa ejercida mediante el representante. Patrimonialmente responde a con todo el capital asociado a la Casa matriz.	Supervisión general del Registro de Sociedades, donde debe presentar periódicamente estados contables.

Fuente: Elaboración propia

40 Una reciente innovación legislativa, la Ley 26737 de Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de Tierras (2011) limita la titularidad de la tierra a un máximo de 1000 h. por unidad territorial a personas naturales extranjeras o jurídicas cuyo capital esté integrado por más de un 51% de titulares extranjeros; teniendo como límite a un 20% de la superficie total nacional.

41 En el caso de que la constitución de la sociedad se realice en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el registro se realizará ante la Inspección General de Justicia. De ser realizada en el resto del territorio nacional, corresponderá hacerlo ante el Registro Público de Comercio de la respectiva jurisdicción.

3. Tratados Bilaterales de Protección y Promoción de Inversiones Extranjeras

Argentina ha firmado 55 tratados Bilaterales de Protección y Promoción de Inversiones, cuatro de los cuales se encuentran en el marco de tratados de libre comercio. Además, Argentina es miembro desde 1994 del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) y es parte del Acuerdo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA). A grandes rasgos, los tratados constituyen acuerdos bilaterales entre los Estados suscriptores que siguen un formato relativamente preestablecido. En ellos se definen elementos generales en materia de inversión extranjera, junto a cláusulas de no discriminación arbitraria, trato de nación más favorecida y, en algunos casos, trato nacional; teniendo como excepción la constitución de uniones aduaneras, entre otros mecanismos de integración.

Es importante destacar que en materias de integración comercial, Argentina forma parte de la unión aduanera del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entidad creada a partir del Tratado de Asunción firmado y ratificado entre este país, Brasil, Paraguay y Uruguay. Comenzó a regir progresivamente a partir del 01/01/1995, sumándose en el 2010 Venezuela⁴². Es mediante este bloque que Argentina ha suscrito tratados de libre comercio con Israel, Bolivia, Chile y Perú, los cuales ya se encuentran vigentes⁴³. A estos últimos se añaden los suscritos pero aún no vigentes entre dicho bloque con Sudáfrica y Egipto⁴⁴ (tabla 11).

Tabla 11. Acuerdos de Libre Comercio

Acuerdos de Libre Comercio		
País	Norma	Fecha entrada en vigencia
Israel	s.d.	s.d.
Bolivia	ACE 36	28/02/1997
Chile	ACE 35	01/10/1996
Perú	ACE 58	14/12/2005

Fuente: Elaboración propia

Tabla 12. Casos de Argentina en el CIADI

Litigio	Número
En trámite	17
Recurridos con pedidos de nulidad	6
Finalizados	14 (6 a favor; 8 en contra)
Abandonados o cerrados con acuerdo entre partes	18
Total	55

Fuente: Elaboración propia

3.1 La Solución de Controversias y los Casos en el CIADI

En la actualidad Argentina tiene 17 causas pendientes en el CIADI (ver tabla 12). Sin embargo, a principios del 2004 era el país con más demandas en dicho organismo, con un total de 42 casos activos. La salida de la convertibilidad en 2002 (Ley 25.561 de Emergencia Económica) generó una oleada de demandas contra el Estado, debido a que afectó a numerosos contratos con empresas de servicios públicos. La devaluación del peso, el aumento de costos por la inflación y el congelamiento de tarifas obligaron al gobierno y a las empresas a renegociar los términos de contratos, en particular aquellos con tarifas e inversiones comprometidas establecidas en dólares. Las negociaciones fueron en su gran mayoría exitosas, logrando acuerdos en la mayoría de los contratos.

Hasta ahora Argentina no ha rechazado o desconocido los tratados de inversiones que fundamentan demandas a través del CIADI. Sin embargo, ha hecho lo posible por dilatar los pagos pendientes. Los dos casos con sentencia desfavorable definitiva con empresas norteamericanas (Azurix y Blue Ridge) están pendientes del pago de 320 millones de dólares que dicta la sentencia. Argentina ha recurrido exigir la tramitación del pago a través de los tribunales de justicia local, cuestión que las empresas consideran inaceptable. Esto le ha ocasionado conflictos Estados Unidos que, en señal de protesta por el incumplimiento del pago, tomó la decisión de retirar las preferencias arancelarias para las exportaciones argentinas, con un perjuicio para el país de 400 millones de dólares. Además de aquello ha decidido, en conjunto con otros países, votar en contra de los créditos que negocia el país ante organismos internacionales.

42 Tratado de Asunción, que establece la conformación del Mercado Común del Sur, bajo la forma de Unión Aduanera, que comenzó a regir oficialmente tras un período de transición el 31/12/1994.

43 Acuerdo MERCOSUR – Perú (ACE 58) del 30.11.2005, MERCOSUR – Bolivia (ACE 36) del 28.02.1996 y MERCOSUR – Chile (ACE 35) del 01.10.1996.

44 Acuerdos de Libre Comercio entre el MERCOSUR y Sudáfrica, suscrito el 03.04.2009 y entre MERCOSUR y Egipto.

La última demanda contra el país, presentada por Repsol por el caso YPF, es la más grande que le han interpuesto, representa un monto de 10.500 millones de dólares. Esto, sumado a lo mencionado anteriormente, ha llevado a algunos a especular la posible salida de Argentina del CIADI y la revisión de los 55 tratados bilaterales de inversión que en su mayoría contienen la cláusula que reconoce al CIADI como ente válido para la solución de controversias⁴⁵.

La tendencia regional brinda asidero a aquella sospecha: Brasil, principal socio comercial de la Argentina no es miembro del CIADI, se negó a ingresar a fin de mantener su soberanía jurídica; Bolivia se retiró del organismo en 2007; siguió Ecuador en 2009; y finalmente Venezuela en 2012. A pesar de aquello, y más allá de las críticas del gobierno hacia el organismo y las tensiones diplomáticas, el gobierno argentino no ha tomado medidas concretas que hagan suponer una salida inminente de CIADI ni la intención expresa de hacerlo.

4. Regulación de la Propiedad

4.1 Regulación de la Propiedad Intelectual e Industrial

El derecho a la propiedad se encuentra garantizado en la Constitución. El Artículo 17 afirma que “la propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley.” A su vez, “la expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada.” En cuanto a la Propiedad intelectual sostiene que “todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerde la ley. La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal argentino. La violación de los derechos de propiedad Industrial es un delito penal, ante el cual “toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo”⁴⁶.

La propiedad intelectual se encuentra bajo la administración de la Dirección Nacional del Derecho de Autor del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Por su parte, la propiedad industrial se encuentra bajo la administración del Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI) (tabla 13).

4.2 Registro de Propiedad (Inmueble)

El último informe “Doing Business 2013” del Banco Mundial reconoce un total de 7 procedimientos requeridos para registrar la propiedad (Inmueble) que toman 55 días para realizarse. Este periodo es inferior a la media de la región, que se encuentra en 67 días, sin embargo representa más de doble del tiempo medio en los países pertenecientes a la OCDE. Por su parte, los costos asociados a la realización de los procedimientos del registro (considerado en términos del porcentaje del valor de la propiedad) son de 7,0 y se encuentran por encima de la media regional (6,0) y de los países OCDE (4,5).

En cuanto a los cambios regulatorios que afectan el registro de propiedad, Argentina hizo más difícil el procedimiento en 2010 mediante la adición de un nuevo requisito de declarar todas las transacciones sobre AR\$

⁴⁵ De hecho el 14/12/12 se presentó una propuesta en la cámara de diputados (Expediente 8544-D-2012) que declara la anulación de la “prorroga de jurisdicción de los tribunales federales argentinos a favor de tribunales arbitrales y/o judiciales extranjeros”, la propuesta no ha avanzado en la cámara. El entonces embajador argentino en Estados Unidos Jorge Argüello descartó de plano que exista la intención de concretar la salida del organismo.
⁴⁶ Artículos 17 y 43 de La Constitución Nacional Argentina.

Tabla 13. Regulación de la Propiedad Intelectual e Industrial

Litigio	Número
Derechos de Autor: La Ley N° 11.723 protege el derecho de propiedad de las obras científicas, literarias y artísticas. Ésta corresponde a los autores durante su vida y a sus herederos o derechohabientes hasta setenta años contados a partir del 1 de Enero del año siguiente al de la muerte del autor.	
Marca: La Ley N° 22.362 (Decretos Reglamentarios 558/81 y 1141/03) La propiedad de una marca y la exclusividad de uso se obtienen con su registro. El término de duración de la marca registrada es de diez años. Podrá ser renovada indefinidamente por períodos iguales si la misma fue utilizada, dentro de los cinco años previos a cada vencimiento.	
Denominaciones de Origen: La Ley N° 25.380 y N° 25.163 otorga protección, sin límite de tiempo, a las indicaciones geográficas y denominaciones de origen utilizadas para la comercialización de productos de origen agrícola y alimentarios, en estado natural, acondicionados o procesados, los que deberán ser registrados.	
Patentes: La Ley N° 24.481 (aprobada por el Decreto 260/96) establece que la titularidad de un invento se acreditará con el otorgamiento de los siguientes títulos de propiedad industrial: a) patentes de invención; y b) certificados de modelo de utilidad. La patente tiene una duración de 20 años y el certificado de modelo de utilidad un plazo de 10 años desde la presentación de la solicitud correspondiente; ambos son improrrogables.	
Protección a modelos y diseños industriales: Los Decretos 6.673/63 y 5.682/65 otorgan protección, mediante registro, a los modelos y diseños industriales durante cinco años desde la fecha de la presentación del registro. Es prerrogable por dos períodos consecutivos de la misma duración a solicitud del titular.	
Protección de variedades vegetales nuevas: La Ley N° 24.376 (que aprueba el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones de Vegetales), la Ley N° 20.247 y en el Decreto Reglamentario 2.183/91 conceden la protección y el título de “obtentor” de variedades vegetales nuevas, y según la especie tiene una duración de 15 a 20 años.	
Transferencia, cesión o licencia de tecnología o marcas: La Ley N° 22.426 regula la transferencia, cesión o licencia de tecnología o marcas por personas domiciliadas en el exterior, a favor de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas domiciliadas en el país. No hay obligación legal para este registro pero se ofrecen beneficios para hacerlo.	
Drogas genéricas: La Ley N° 24.766 protege la información que se presente para la aprobación de nuevas entidades químicas a la autoridad sanitaria local contra todo uso comercial desleal, no pudiendo ser la misma divulgada. En la práctica, esta ley favorece la venta de drogas genéricas, en tanto permite que se ofrezcan productos “similares”.	

Fuente: Elaboración propia

300.000. Al igual que en 2012, se añadió como requisito para el notario el obtener el valor de referencia de la propiedad de la Agencia Tributaria (AFIP) antes de formalizar la escritura de venta.

4.3 Convenciones internacionales

Argentina es miembro de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) al igual que de la OMC. Ha suscrito numerosos acuerdos internacionales en materia de propiedad intelectual e industrial, y adhiere a los más importantes convenios y acuerdos internacionales en materia de derechos de autor.

Adhiere a la Convención Interamericana de Washington (1946), a la Convención sobre Propiedad Intelectual de Ginebra (1952), a la Convención de Berna (1886) y a sus siguientes enmiendas incluyendo al Convenio Unión de París. La Ley N° 26.229 aprobó el Arreglo de Estrasburgo relativo a la Clasificación Internacional de Patentes, suscrito en Estrasburgo, Francia, el 24 de marzo de 1971. La Ley N° 26.230 aprobó el Arreglo de Niza relativo a la Clasificación Internacional de Productos y Servicios para el Registro de las Marcas de 1957.

4.4 Regulación de Expropiaciones

La Ley N° 21.449 establece los principios generales para la realización de expropiaciones en la Argentina. Los requisitos para su realización son:

- a) Causa: utilidad pública, de acuerdo a “que procure la satisfacción del bien común, sea este de naturaleza material o espiritual”, declarado por el legislador.
- b) Proceso: iniciado en la sanción de una ley por parte del Congreso Nacional o Provincial, dependiendo del caso.
- c) Compensación: una indemnización entregada por parte del Estado al propietario expropiado.

La declaración de utilidad pública la realiza el Congreso Nacional o Provincial, el cual puede señalar específica o ampliamente el bien/derecho sobre el cual se realizará la expropiación. La respectiva reglamentación de la ley la realiza el Poder Ejecutivo, determinando el objeto expropiable dentro del marco que le ha otorgado la ley en cuestión. De todos modos, el proceso deberá ceñirse a los principios fundamentales señalados en la Constitución. El monto a cancelar por concepto de indemnización será fijada mediante la negociación entre el Estado y el expropiado (Avenimiento). En caso de no llegar a un acuerdo se podrá recurrir a la tramitación ante Tribunales, mediante juicio sumario, siendo en consecuencia los tribunales de justicia los que determinarán el valor del derecho/bien expropiado.

4.4.1 Casos Emblemáticos de Expropiación, AFJP e YPF

En los últimos diez años el Estado ha recuperado el control de importantes empresas estratégicas, que habían sido privatizadas en la década de los noventa (tabla 14). Durante la Presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) se observa que en su mayoría trata de casos donde las concesiones fueron revocadas por el incumplimiento reiterado de contratos y no de expropiaciones propiamente tal. Como se ha mencionado anteriormente, luego de la crisis del 2001, muchas empresas se encontraron en condiciones desfavorables, que según alegan imposibilitaba continuar con los compromisos en los términos pactados y condujo a la renegociación de contratos o a la anulación de contratos.

Tabla 14. Empresas que vuelven al control desde 2003

Empresas que vuelven al control del Estado desde 2003
2003 - CORREO ARGENTINO: la concesión fue revocada mediante el Decreto Nro. 1075/20033 durante el gobierno de Néstor Kirchner por incumplimientos del contrato por parte del concesionario e incumplimientos en el pago del canon acordado.
2004 - THALES SPECTRUM: El gobierno anuló el contrato a la empresa de control de espacios radioeléctricos por incumplimiento del contrato con un perjuicio para el Estado de alrededor de 300 millones de pesos (inversión comprometida).
2004 - FERROCARRIL SAN MARTÍN (Transporte Metropolitano S.A): El gobierno rescinde el contrato debido al incumplimiento del contrato de concesión.
2006 - AGUAS ARGENTINAS: El gobierno rescinde el contrato de concesión, en manos de la empresa francesa Suez, para la distribución de agua potable y tratamiento de líquidos cloacales en el Gran Buenos Aires. Ciadi falló a favor de la empresa
2007 - TALLERES NAVALES DÁRSENA NORTE (Tandanor): Se declaró nula la privatización, luego que los accionistas declararan la quiebra (se re-estatiza por decreto) y se entrega 10% de las acciones a los trabajadores. Esto fue por haber mantenido a la empresa en actividad.
2007 - FERROCARRIL SAN MARTÍN, líneas Roca y Belgrano Sur (Metropolitano S.A): El gobierno rescinde el contrato debido a reiterados incumplimientos en la oferta del servicio.
2008 - AFJP: El Congreso Nacional sanciona ley que elimina los fondos de pensión privados y crea un sistema estatal único jubilatorio.
2008 - AEROLÍNEAS ARGENTINAS: Luego de que el grupo español Marsans incurriera en cese de pagos y dejara una deuda de 890 millones de dólares, el Estado tomó control de Aerolíneas Argentinas y Austral. El Congreso Nacional aprobó la nacionalización.
2012 - REPSOL YPF: El Congreso aprueba por mayoría el proyecto de ley "De la soberanía hidrocarbúrfica de la República Argentina" para la nacionalización del 51% de la petrolera YPF controlada por Repsol.

Fuente: Elaboración propia

Distinto es el caso en los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-20011 y 2011-a la fecha) que consisten en casos de expropiaciones, declaradas de utilidad pública y sancionada por ley. A meses de haber asumido la presidencia se hace el anuncio de la nacionalización de los fondos de pensiones, y luego de dos meses de discusión en el congreso fue aprobada por una amplia mayoría. Para el año 2011 el Estado reportaba haber aumentado el fondo de pensiones a 201.027 millones de pesos, más del doble de lo que se había acumulado en catorce años de administración privada.

Sin prejuicio de aquello, lo que se criticó en su momento era que la real intención detrás de la apropiación de las AFJP surge a partir de la necesidad del estado de contar con recursos frescos para implementar medidas anticíclicas a fin de paliar los efectos de la crisis internacional (2008-2009) sin causar un mayor impacto sobre los programas sociales impulsados por el gobierno.

Por otra parte, ahora el Estado pasó a tener participación en 42 empresas privadas, al heredar los títulos que eran propiedad de las AFJP. Dichos papeles pasaron a ser controlados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Por otra parte, se modificó la ley limitaba la representación del gobierno sobre sus acciones en un 5% a la totalidad de las mismas, lo cual faculta al Estado a nombrar a miembros del directorio en representación de las acciones que posee⁴⁷.

El caso YPF también causó gran polémica llegando incluso a tensionar las relaciones diplomáticas de Argentina con España y la Unión Europea. El Estado le expropió el 51% perteneciente a la española Repsol argumentando la falta de inversión y la caída de la producción. La decisión contó con el respaldo mayoritario de la ciudadanía y la aprobación en el Congreso Nacional.

La paulatina desaceleración de la inversión necesaria para sostener la demanda energética, junto a la limitación al otorgamiento de concesiones de explotación, resultó en que Argentina haya aumentado la compra de hidrocarburos, constituyendo en 2012 su principal importación con la correspondiente salida de divisas. Esto llevó al Gobierno a nacionalizar la compañía, bajo las premisas de necesidad estratégica de alcanzar el autoabastecimiento. No obstante, no pasó desapercibido el hecho de que Repsol-YPF haya anunciado a fines de 2010 el descubrimiento de una enorme reserva de petróleo y gas no convencionales en el yacimiento de Vaca Muerta, en la provincia de Neuquén. Lo que en un principio se estimó en 927 millones de barriles de petróleo y gas no convencional, en febrero de 2012, esta estimación se elevó 22 500 millones. De modo que la explotación de estos recursos y las proyecciones de desarrollo del sector energético han pasado a ser un factor central de la política del gobierno. El proceso de expropiación fue ejecutado regularmente, mediante la sanción de una ley; otorgándose a los tribunales de justicia nacionales la facultad de fijar la indemnización correspondiente a Repsol en conformidad a lo señalado por el Gobierno. Sin embargo, este acontecimiento se ha convertido en una mala carta de presentación en el ámbito internacional, dado que esto se interpretó como un nuevo avance del Estado sobre los privados y una nueva señal de la falta de certeza jurídica que ofrece el país en materia de inversión. En este sentido, se observa un riesgo sobre las proyecciones del gobierno en cuanto a desarrollo del sector energético y a la posibilidad de atraer a la inversión necesaria para desarrollarlo.

⁴⁷ El ANSES posee más de un 25% en varias empresas, entre ellas están: el Banco Macro (30,90%), Gas Natural BAN (26,63%) y la empresa eléctrica Edenor (26,41%).

Tabla 15. Principales medidas del Cepo Cambiario

31/10/2011: AFIP - Resolución 3210: Todas las operaciones cambiarias deberán contar con la autorización de la AFIP.
09/02/2012: BCRA: Empresas deberán pedir visto bueno del BCRA para comprar dólares para pagar importaciones o distribuir utilidades.
03/04/2012: BCRA - Comunicación A5294: Para extraer fondos en cajeros automáticos en el exterior, será obligatorio mantener una cuenta bancaria nacional en moneda extranjera.
09/05/2012: AFIP: Reducción de límite de compra de dólares a un 25% de la renta mensual (bajó de un 40 a un 25%).
29/05/2012: AFIP: Establecimiento de solicitud previa ante AFIP para compra de dólares por viaje, restringiéndose una próxima compra a 6 meses después.
13/06/2012: AFIP: Suspensión de facturación electrónica en dólares para comercio interior., afectando principalmente a proveedores de insumos agrícolas. Se mantiene sólo para exportación.
15/06/2012: AFIP: Eliminación de posibilidad recibir autorización para ahorro en dólares mediante sistema online AFIP.
15/06/2012: AFIP: Prohibición a bancos de comprar bonos en dólares y pagarlos en el exterior. Reduce posibilidad de formación de activos externos en dólares a los bancos.
05/07/2012: BCRA – Com. A5318: Prohibición de compra de dólares para ahorro.
10/08/2012: AFIP - Resolución 3356: Dólar turista se venderá sólo a países no limítrofes ni de zona euro.
30/08/2012: AFIP: Trámite para adquirir dólar turista debe realizarse 7 días antes del viaje, verificándose concreción de viaje con datos de la Dirección de Migraciones.
31/08/2012: AFIP - Resolución 3375 y 3378: Recargo a la compra con tarjetas de crédito y débito en el exterior de un 15%, que se percibirá como un pago del Impuesto a los Bienes Personales y/o Ganancias.
31/10/2012: BCRA: Prohibición de comprar dólares a partir de entidades hipotecarias.
18/03/2013: AFIP - Resolución 3450: Sube al 20% el pago de impuesto como recargo a tarjetas por compra de servicios en el exterior, pasajes y paquetes turísticos.

Fuente: Elaboración propia

5. La Regulación del Mercado Cambiario

El sistema de cambio que rige en la Argentina se define como uno de cambio flotante administrado, que opera bajo un complejo y estricto régimen de control. Dicho control responde, según el Decreto 616/2005, al objetivo de “mantener la estabilidad económica desalentando los movimientos de capitales especulativos, pero sin afectar el ingreso de divisas destinadas a la realización de inversiones productivas”. El ingreso y egreso de divisas se encuentra supervisado y controlado por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

Durante el 2008, en plena crisis económica internacional, se produjo un fuerte incremento de salida de divisas del país. La incertidumbre que produjo la crisis internacional, el conflicto del agro (entre el Gobierno y el campo), la nacionalización de las AFJP estimularon la corrida contra el peso. Esto generó un problema para el gobierno y redujo el margen de maniobra del BCRA. El 2011 registra nuevamente un aumento acelerado de compra de dólares con el objetivo de atesoramiento (fuga de capitales), que impulsa al gobierno a implementar medidas restrictivas al mercado de divisas. El paulatino aumento de controles y restricciones se extendió a todo el universo de operaciones cambiarias a finales del 2011, materializando lo que se ha denominado el Cepo Cambiario (tabla 15).

En la actualidad, la adquisición de moneda extranjera para ahorros se encuentra suspendida, permitiéndose sólo para la realización de viajes y turismo; transacción que se encuentra sujeta a la autorización por parte del AFIP tras la verificación de requisitos de renta y cumplimiento de obligaciones tributarias; condicionado además al otorgamiento de la moneda de curso legal del país de destino del adquirente.

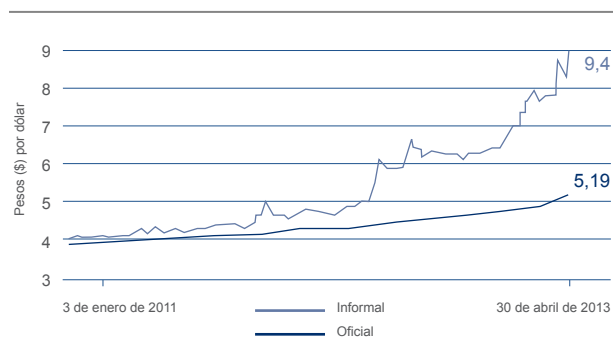
La medida no solo afecta al ahorro en dólares, sino que también impone trabas al comercio exterior e inversiones. Así, en la actualidad todos quienes realicen exportaciones de bienes y servicios deben liquidar las divisas obtenidas por dichas operaciones en el mercado formal en un plazo de 10 a 15 días. Esta misma obligación de liquidación rige para quienes obtengan financiamiento mediante créditos externos y para la inversión extranjera directa; que debe realizarse bajo la supervisión del BCRA. En el caso de las importaciones de bienes debe realizarse inicialmente la Declaración Jurada Anticipada ante el AFIP, que autorizará la respectiva compra de divisas, continuando la operación bajo la supervisión del BCRA mediante el Seguimiento de Pago de Importaciones⁴⁸. Para los servicios, la operación será autorizada por la entidad monetaria, que verificará la veracidad y necesidad de las prestaciones a adquirir. El retiro de las utilidades por parte de los inversionistas extranjeros directos requiere la autorización del Banco tras la comprobación del cumplimiento de las respectivas obligaciones tributarias; autorizándose allí la compra de las respectivas divisas en el mercado formal.

4.1 Los Efectos de Cepo Cambiario

En cierta medida se puede decir que las restricciones cambiarias y los controles en el comercio exterior han tenido éxito en lograr la reducción drástica de la fuga de capitales, afectando también la remisión de utilidades y dividendos. El BCRA reportó el cuarto informe trimestral de Balance Cambiario del 2012 que la salida de capitales disminuyó en

⁴⁸ Sistema implementado con la idea de verificar si efectivamente se realizó la adquisición de los bienes y si éstos fueron recibidos por Aduanas. Caso contrario se exige al importador la restitución de las divisas involucradas dentro de 90 días. En caso de pagos anticipados, se le otorga un plazo de máximo un año, debiendo demostrar el ingreso de los bienes ante Aduanas.

Gráfico 29. Tipo de Cambio Oficial e Informal (2011 – 2013)



Fuente: Equipo DATA La Nación y BCRA.

un 85%, registrando US\$ 3.404 millones, frente a los US\$ 21.504 del 2011. Sin embargo, también ha tenido un impacto negativo sobre las vías genuinas de ingreso de divisas, principalmente en forma de financiamiento empresarial. La medida ha generado distorsiones en el mercado con un costo para la actividad económica por los ajustes en su implementación. La restricción a la compra de divisas ha incentivado la creación de un mercado paralelo de cambios y aumenta la incertidumbre ante la posible devaluación de la moneda. La tasa de cambio del dólar informal (o dólar blue) ya se cotiza sobre los 9 pesos, y supera al cambio oficial en más de un 80% (ver gráfico 29). Por otra parte, el cepo cambiario trajo como consecuencia una serie de efectos no anticipados, como por ejemplo el aumento de la fuga de divisas por la cuenta turismo y el consecuente aumento del impuesto a las transacciones con tarjetas en el exterior a un 20%.

Las medidas también afectan a la inversión, principalmente debido a que al ingresar dólares al país existe la obligación de liquidar en el mercado oficial (que cotiza en 5,19 y no a 9,4), sin embargo, muchos de los gastos que deben enfrentar las empresas fluctúan con el dólar paralelo y se encuentran sujetas a la inflación real. Además de aquello, se enfrentan a dificultades para importar equipos e insumos, girar dividendos y utilidades al exterior. Los exportadores se encuentran en una situación similar. La obligación de liquidar las divisas y quedarse en pesos los hace menos competitivos y no resulta conveniente; teniendo en cuenta además que las proyecciones de inflación (de consultoras privadas) se encuentran en torno al 30% anual. Los exportadores de soja piden que se les quiten las retenciones.

La reciente salida del país de Vale, la minera brasileña más importante, y la consecuente cancelación del proyecto de explotación de potasio de Río Colorado representa la difícil situación que atraviesa el país en materia de inversiones y clima de negocios. La minera anunció en abril su decisión de abandonar el proyecto más importante del país, avaluado inicialmente en US\$ 6.000 millones, debido a que la inversión necesaria había aumentado a US\$ 12.000 millones, lo cual no lo hacía rentable. Se estima que la salida de Vale afectó a unos 11.000 trabajadores, que estaban ligados en forma directa o indirecta a través de subcontratistas.

4.2 La Ley de Emergencia Económica y la Autonomía del Banco Central

La Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (BCRA) establecía hasta inicios de 2012 como objetivo fundamental “la estabilidad monetaria y financiera”; pero con la sanción de la ley 26.739 se agregó el “empleo y desarrollo económico con equidad social (...) en el marco de las políticas establecidas por el Gobierno Nacional” entre los objetivos que orientan a la institución. Se trata de un cambio en las prioridades de operación del BCRA no menor, debiendo condicionar su operación y las decisiones emanadas de su Directorio en conformidad a estos nuevos lineamientos. Junto a ello, se aumentó el límite de fondos otorgables mediante créditos al Poder Ejecutivo Nacional (PEN), regularizando una situación de hecho originada tras la constitución del fondo Bicentenario en 2009. Este último fue creado por el PEN en base al excedente de reservas del BCRA⁴⁹, con la idea de financiar el pago de la deuda externa del país. En aquel entonces, el presidente de la entidad monetaria, Martín Redrado, se opuso al otorgamiento de los fondos al Gobierno, por lo que este último procedió a su destitución mediante un DNU. Los Tribunales

49 Decreto PEN 2010/2009. que disponía de parte de los excedentes del BCRA para cursar créditos al Gobierno Nacional; operación que de acuerdo a la Carta Orgánica de la institución debía ser autorizado por el Congreso Nacional.

de Justicia declararon el hecho como ilegal y nulo⁵⁰, al violar el proceso de destitución señalado en la Carta del BCRA. Luego, Redrado presentó su renuncia, nombrándose a Mercedes Marcó del Pont en el cargo. Simultáneamente, el PEN presentó un nuevo DNU que creó el Fondo de Desendeudamiento Argentino⁵¹ con similares finalidades, constituido e implementado por Marcó del Pont. El conflicto entre el BCRA y el gobierno dejó en tela de juicio la autonomía de la institución, a raíz de la injerencia del PEN en su funcionamiento, tanto para la constitución del fondo como en la estabilidad del ejercicio del cargo de su presidente.

La disminución de hecho de la autonomía de la institución, sumada a los cambios normativos señalados, actúa como marco de la situación cambiaria actual. Los anteriores se ven complementados por la Ley 25.561 de 2002. En ella se declaró la Emergencia Económica tras la crisis del 2001, otorgándosele al PEN una serie de facultades extraordinarias para proceder a la reordenación de las normas “del sistema financiero, bancario y del mercado de cambios, reactivar el funcionamiento de la economía (...) mejorar la distribución de ingresos (...) reestructurar la relación entre el peso y las divisas extranjeras y dictar regulaciones bancarias”. Se trata de una delegación de facultades legislativas bastante amplias, situación que como principio general se encuentra prohibida en la Constitución Nacional⁵², permitida sólo en casos de emergencia y por un tiempo limitado. A pesar de que las mismas autoridades han reconocido un mejoramiento sostenido de la situación económica interna, el Gobierno solicitó al Congreso la prolongación de la ley delegatoria hasta fines de 2013, fundado en la incertidumbre originada a raíz de la crisis económica internacional de 2008. Así, se prolongó la vigencia de la ley delegatoria hasta fines del 2013, por lo que toda modificación en materia cambiaria puede ser introducida mediante un mero decreto del PEN sin mediar tramitación en el Congreso Nacional.

Es en este contexto, y bajo el nuevo mandato del BCRA, se enmarcan todas las modificaciones del último tiempo en materia de controles cambiarios, tendientes a la rigidización del procedimiento de comercio exterior, compra de divisas y giro de utilidades. Así, por ejemplo, se estableció el año 2011 un Sistema de Seguimiento de Pagos de Importaciones, por medio del cual se coordinan las Aduanas, el BCRA y la Administradora Federal de Ingresos Públicos (AFIP) para primeramente solicitar la autorización de importación, compra de divisas, y finalmente verificar la efectiva realización de la compra e ingreso del producto o prestación del servicio adquirido las cuales serán detalladas en el capítulo correspondiente a Política Comercial.

B. POLÍTICA TRIBUTARIA

1. Sistema tributario

El sistema tributario de la Argentina tiene una estructura federal. Esto quiere decir que tanto el gobierno nacional como los gobiernos subnacionales (23 provincias + la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) tienen facultades impositivas. En consecuencia, se cobran impuestos nacionales, provinciales y municipales como muestra la tabla 16. El organismo encargado de la recaudación y control jurisdiccional a nivel nacional es la Administración Federal de Impuestos Fiscales (AFIP). Asimismo, en cada Provincia existe una Dirección General de Rentas que

Tabla 16. Principales impuestos según los niveles de gobierno

Impuestos Nacionales	
Impuesto a las Ganancias	35% (general) 9% - 35%
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	21% (general) 10,5% 27%
Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta	1%
Impuesto sobre los Bienes Personales	0,5% - 1,25%
Impuestos a los Débitos y Créditos en Cuentas Corrientes	0,06%
Impuesto a las Transferencias de Inmuebles	15%
Impuestos Sectoriales	Tasa variable
Impuestos Provinciales	
Impuesto sobre los Ingresos Brutos	1.5 - 4%
Impuesto Inmobiliario	0,56% (general) 0,4% - 2,54%
Impuesto a los Sellos	1% (general) 0,025% - 2,5%
Impuestos Municipales	
Tasas retributivas por servicios	Según Municipio

Fuente: Elaboración propia

50 DNU Destitución Martín Redrado: Decreto PEN 18/2010.

51 Decreto PEN 298/2010, crea Fondo de Desendeudamiento Argentino.

52 Artículo 76 de la Constitución Nacional de la República Argentina.

cumple la misma función. La recaudación principal del país proviene de los impuestos gravan el consumo (IVA, internos, combustibles), seguido por aquellos que gravan las rentas y patrimonios (Ganancias, Ganancia Mínima Presunta y Bienes Personales).

El esquema impositivo mantiene en esencia regulaciones similares a las vigentes desde 2004, año en el que se realizó la última modificación considerable a la legislación tributaria en torno a los gravámenes de mayor impacto fiscal, como lo son el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a las Ganancias. En el caso del primero, su normativa se ha mantenido sin grandes variaciones desde 2004 (ley 25.865), referente a las exenciones, monotributos y el régimen de pequeños contribuyentes. En el caso de la segunda, la redacción sustantiva proviene del año 1997 (decreto 649/1997) y su posterior modificación en 2003, que comprendió la especificación de los actos tributables en materia de exportación e importación para nacionales y extranjeros, junto con subir las tasas para las utilidades obtenidas por la colocación de títulos de valor en el extranjero. Las modificaciones posteriores a ambos se han relacionado principalmente por reajustes por inflación de determinadas cifras señaladas en pesos⁵³.

2. Impuestos Nacionales

Impuesto a las Ganancias: El impuesto a las Ganancias es un tributo nacional, similar al de la Renta en Chile. El impuesto se considera en cuatro categorías: Primera, Rentas del suelo; Segunda, Renta de capitales; Tercera, Renta de las empresas; Cuarta, Renta del trabajo personal. En el caso de las personas jurídicas con fines de lucro, afecta a todas las ganancias netas a finales del ejercicio anual, con una alícuota única de un 35%. En el caso de las personas naturales se aplica una escala por tramos que es gradual, va desde un 9% hasta un 35% para los grupos superiores de ingreso (ver tablas 17 a 19)⁵⁴.

Es posible imputar como crédito fiscal los pagos del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, Créditos y Débitos, y los pagados en el extranjero con convenios de doble tributación. El pago es realizado mensualmente mediante adelantos provisionales ante el AFIP.

Impuesto al Valor Agregado (IVA)⁵⁵: aplicable a toda operación de venta de bienes y servicios. La alícuota general es de un 21%; aplicándose una superior de 27% a la venta de gas, energía eléctrica, prestación de servicios sanitarios de agua, prestaciones de telecomunicaciones para viviendas; y una inferior de 10,5% para trabajos sobre construcciones, intereses y comisiones de ciertas entidades bancarias, y bienes de consumo básico (como animales y carnes de los mismos, frutas, legumbres y hortalizas, prestaciones agrícolas y ganaderas, servicios de transporte nacionales, servicios de salud dentro de seguros sociales y prepagos, fertilizantes, harina de trigo, pan, entre otros).

Se encuentran exentos las operaciones de comercio de algunos bienes (libros, folletos, impresos, agua, leche sin aditivos, medicamentos,

⁵³ En el caso del Impuesto a las Ganancias, las últimas modificaciones menores fueron: en 2007 por cómputo de asignaciones familiares para fijación de tramos de tributación (26287); 2009 por prórroga a la aplicación de ciertos impuestos de emergencia (cigarrillos, entre otros) hasta 2019, créditos bancarios y ganancia mínima presunta hasta 2013 (26545); 2011 por reajuste monetario del monto tope de las exenciones al tributo (26731); 2013 por reajuste monetario del valor del monto tope de exenciones (decreto 244/2013 en virtud de ley 26731). En el IVA, los últimos cambios fueron: ampliaciones de exenciones en 2006, referente a productos lácteos para consumos de programas de alimentación estatales (26151) y espectáculos teatrales (26115). Esto, junto a la posibilidad de computar como crédito fiscal el pago de IVA por exposiciones/congresos contratadas por extranjeros (26079).

⁵⁴ Artículo 90 ley 25239, que fija la escala de impuesto aplicable a partir del año 2000.
⁵⁵ Ley 23349 reordenada y sistematizada por Decreto 280/1997 PEN.

Tabla 17. Determinación de la Ganancia Neta Contable (Tercera Categoría)

Impuestos Nacionales	
Ventas totales	
(-) Descuentos	
= Venta neta	
(-) Costo	
= Ganancia bruta	
(-) Gastos	
= Ganancia Neta	

Fuente: Elaboración propia

Tabla 18. Impuesto a las Ganancias según Tramo de Ingresos (Personas Naturales)

	\$	Más el %	Sobre el excedente de \$
0 a 10.000	-	9	0
10.000 a 20.000	900	14	10.000
20.000 a 30.000	2.300	19	20.000
30.000 a 60.000	4.200	23	30.000
60.000 a 90.000	11.100	27	60.000
90.000 a 120.000	19.200	31	90.000
120.000 en adelante	28.500	35	120.000

Fuente: Elaboración propia

Tabla 19. Comparación de tasas de Impuesto sobre la Renta (Personas Jurídicas)

Impuesto	Colombia	Chile	Perú	Argentina	Brasil	México
Sobre la Renta	33%	20%	30%	35%	25%	28%

Fuente: Elaboración propia

Tabla 20. Comparación de tasas de Impuesto al Valor Agregado

Impuesto	Colombia	Chile	Perú	Argentina	Brasil	México
IVA	16%	19%	18%	21%	17-18%	16%

Fuente: Elaboración propia

aeronaves para defensa y seguridad, acceso a espectáculos deportivos amateur, embarcaciones para el Estado) y servicios (educativos, salud de obras sociales, actividad teatral, transporte internacional, seguros de vida). Es posible imputar como crédito fiscal a su pago el impuesto cancelado para la adquisición de bienes procesados y comercializados, aportes patronales, entre otros. Su declaración es realizada mensualmente ante AFIP (tabla 20).

*Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta*⁵⁶: afecta a sociedades, fideicomisos y establecimientos extranjeros ubicados en el país. Su aplicación es basada en el cálculo del total de activos poseídos al cierre del ejercicio anual (especialmente bienes de capital improductivos), sin computarse las utilidades, retiros e inversiones realizadas. La alícuota del tributo corresponde al 9% del valor total de los activos del período anterior, cancelable en cuotas mensuales. Existen regímenes de exención fundados en zonas geográficas, actividad económica y sujeción a monotributos.

*Impuesto Sobre los Bienes Personales*⁵⁷: afecta la titularidad de bienes por parte de personas naturales domiciliadas en el país y en el extranjero. La alícuota es proporcional al avalúo fiscal, encontrándose exenta hasta los \$305.000, aumentando progresivamente de 0,25% hasta 2,5% en el caso de inmuebles no explotados o dedicados a recreo de manera anual. Su pago es realizado mediante cuotas bimestrales.

*Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas*⁵⁸: afecta a las operaciones de transferencia de inmuebles que no estén gravadas por el Impuesto a las Ganancias, con una alícuota de 15% del valor declarado ante escribano público.

*Impuesto Sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias*⁵⁹: gravamen que afecta las operaciones de crédito y débito en el sistema bancario, con especial énfasis en las realizadas mediante tarjetas. Su alícuota general es de un 0,06%, aunque en algunos casos específicos varía (0,075% para venta de granos, 0,05% para operaciones con títulos del BCRA, entre otros). Es posible imputarlo como crédito fiscal en el pago de Impuesto a las Ganancias y tiene una serie de exenciones.

Impuestos Internos sobre Bienes y Servicios Puntuales: tributos aplicables a la fabricación o consumo de un producto o servicio determinado. Aplicable a tabacos, bebidas alcohólicas, jarabes, automotores, champañas, objetos suntuarios; con una alícuota determinada para cada bien, pudiendo ir de un 60% (cigarrillos) a 8% (cervezas). En el caso de combustibles⁶⁰, se grava su comercialización, con una alícuota que va de un 19% a un 62% dependiendo del producto y del área geográfica en cuestión. Similar es el caso del Impuesto sobre la Energía Eléctrica⁶¹, con un gravamen de \$0,0054686 por kWh.

3. Impuestos Provinciales

Tributos fijados en base a la autonomía fiscal garantizada desde 1994 en la Constitución Nacional; a cada provincia se le reconoce la facultad de recaudarlos y fijarlos. En consecuencia, las tasas, créditos fiscales y exenciones dependerán de la respectiva unidad. Comprenden principalmente:

⁵⁶ Ley 25063, título V.

⁵⁷ Ley 23966, título VI.

⁵⁸ Ley 23905.

⁵⁹ Ley 25413.

⁶⁰ Ley 23966, título III.

⁶¹ Ley 15336, art 30.

Impuesto sobre los Ingresos Brutos: grava los ingresos de personas naturales y jurídicas obtenidos por el ejercicio habitual de sus funciones. Sus tasas varían dependiendo de la actividad y provincia, por ejemplo en el caso de servicios y comercio varía de entre un 2,5 a 3,5% (levemente más alto, cercano al 4% en intermediación financiera) y en el de la producción gira en torno a un 1,5%; encontrándose generalmente exentos los trabajos realizados en relación de dependencias, transportes, desempeño de cargos públicos, honorarios de directorios, combustibles, entre otros.

Impuesto de Sellos: aplicable sobre los actos jurídicos onerosos formalizados en instrumentos públicos y privados por parte de personas naturales y jurídicas. La alícuota dependerá del acto y provincia; por ejemplo, en la CABA la tasa de transferencias de inmuebles es un 2,5% sobre el valor bruto, mientras que en Tierra del Fuego y Atlántico Sur sólo alcanza a un 0,025%.

Impuesto Inmobiliario: grava el dominio de bienes inmuebles, por parte de personas naturales y jurídicas, dependiendo la alícuota de la provincia, del tipo de propiedad (rural, urbana), el uso de suelo que se realiza de ella (comercial, industrial, agrícola, residencial, recreacional) y la extensión de la misma. Generalmente tiene un valor incremental a partir del tamaño de la propiedad, siendo mayor el monto para sitios eriazos urbanos y grandes extensiones de tierra rural. Así, en el caso de la Provincia de Buenos Aires va del 0,4% del avalúo fiscal a 2,453% en el año, cancelables en cuotas trimestrales.

4. Impuestos Municipales

Se trata de tributos menores y de impacto fiscal relativamente bajo (asciende a un 2% de recaudación total), aplicados por los municipios, previo otorgamiento de facultades por parte de las respectivas constituciones provinciales. Las tasas son fijadas por las autoridades locales y su recaudación es hecha mediante las Direcciones de Rentas de cada unidad. Así, los mencionados gravámenes recaen principalmente sobre la titularidad de bienes inmuebles, la prestación de servicios públicos (pago por alumbrado público, extracción de basura, patentes de automotores, pavimentos, publicidad en vía pública, alumbrado público, uso de cementerios, entre otros) o la realización de determinadas actividades económicas (uso de servidumbres municipales, ferias libres, etc.). El monto de la alícuota es variable, existiendo generalmente exenciones para los tramos de menores ingresos, manifestándose en el resto de los casos mediante cánones fijos o variables; éstos suelen estar en torno al 0,1% y el 0,5% de las utilidades brutas en el caso de las personas jurídicas.

C. POLÍTICA LABORAL

La Constitución Nacional reconoce una serie de derechos en materia laboral, dentro de los que se cuentan la limitación de jornada laboral, descansos y vacaciones pagadas, retribución justa, salario mínimo vital y móvil, participación en las ganancias de la empresa, protección del despido arbitrario, entre otros; sumado a “la organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial (...) garantizándose a los gremios concretar convenios colectivos de trabajo, recurrir a la conciliación y al arbitraje, junto al derecho de huelga”⁶².

Bajo estos principios se ha dictado la legislación laboral, fundado

Tabla 21. Tipos de contrato de trabajo

<p>Contrato indefinido: Modalidad de contratación base en Argentina, por medio del cual la relación laboral se extiende hasta que alguna causa determinada impida su continuación, tales como la renuncia del trabajador, el despido con o sin causa por parte del empleador, la jubilación del trabajador o la muerte del mismo.</p> <p>En el primer caso, debe dar aviso 15 días antes. En el segundo, debe darse aviso con un mes de anticipación (relación laboral mayor a 5 años exige preaviso de dos meses). Debe otorgarse indemnización al empleado equivalente a un mes de salario por año de vínculo laboral.</p>
<p>Contrato a plazo fijo : modalidad en que se establece un plazo de extinción del vínculo laboral, que puede llegar a un máximo de cinco años. Se transforma tácitamente en uno indefinido de no notificarse al empleado de cese de relación.</p> <p>En caso de despido injustificado antes del plazo, el empleado tendrá derecho a pedir una indemnización equivalente a los ingresos que hubiese percibido hasta cumplimiento del plazo.</p>
<p>Contrato de trabajo de temporada : modalidad asociada a giros que ejercen labores por temporadas. El vínculo tiene las características del indefinido, por lo que una vez que cesan las labores de temporada se suspende la relación laboral hasta que se inicien nuevamente en el período siguiente.</p>
<p>Contrato de trabajo eventual : forma que permite al empleador contratar trabajadores para la realización de tareas no habituales en relación al giro de su empresa, estableciéndose un plazo determinado para su vigencia, que puede alcanzar el año.</p>
<p>Modalidades especiales: aquellas que consisten en regímenes específicos, como el Contrato de Trabajo en Equipo , que permite a la contratación colectiva de un grupo de empleados; el Contrato de Aprendizaje y la Pasantía Educativa, destinada a la formación de jóvenes en torno a la adquisición de experiencia laboral.</p>

Fuente: Elaboración propia

62 Artículo 14 bis Constitución Nacional de la República Argentina.

principalmente en la Ley 20.774 de Contrato de Trabajo (1976), cuyas disposiciones sustanciales se han mantenido estables; conteniendo así en su texto las modalidades de contratación (tabla 21), entre otros elementos. Sólo se han realizado cambios menores en materia probatoria de tribunales laborales (ley 26.248 de 2008); lo referente a la regulación del trabajo a tiempo parcial (ley 26.474 de 2009) y la irrenunciabilidad a los derechos obtenidos en convenios colectivos (26.574 de 2009). A ella se suma la Ley 23.546 de Convenciones Colectivas de Trabajo (1988), cuya última modificación importante (2004) incluyó una mayor profundidad en la reglamentación del proceso de negociación colectiva y del rol de la autoridad administrativa en la materia.

La más reciente innovación legislativa laboral está dada por la Ley 26.727 de Régimen de Trabajo Agrario (2011), tendiente a regular el contrato de trabajo, entre otros. Cabe destacar que sólo se encuentra reglamentada en lo referente a la jubilación, estando a la espera del resto del texto por parte del Ejecutivo, por lo que no existen las normas que permitan su total implementación.

1. Jornada Laboral:

La jornada laboral a tiempo completo⁶³ contempla 48 horas de trabajo semanales, con un máximo de 8 horas diarias de labores. Se podrá emplear la figura de horarios fijos o de turnos, debiendo existir al menos una diferencia de 12 horas entre cada jornada.

La excepción a esta norma está dada en trabajos agrícolas, ganaderos, servicio doméstico y establecimientos en los que se desempeñe la familia del jefe o dueño.

La jornada parcial⁶⁴ permite desempeñar labores por un máximo de hasta 2/3 de la jornada habitual de trabajo, debiéndose pagar la respectiva proporción en relación al salario completo destinado a similares labores. Sobre estas mismas se cancelarán las respectivas cotizaciones de seguridad social.

Los convenios colectivos de trabajo de cada empresa determinarán el porcentaje de trabajadores a tiempo parcial que cada establecimiento podrá tener, junto con la promoción de mecanismos de integración a vacantes de labores a tiempo completo (tabla 22).

2. Costos laborales:

2.1. Remuneraciones:

La remuneración es entendida como “la contraprestación que debe percibir el trabajador como consecuencia del contrato de trabajo”, pudiendo consistir en una suma de dinero, o parte en dinero y hasta un 20% del total en especies, habitación o alimentos.

El monto a pagar tendrá un valor igual o superior al Salario Mínimo Vital y Móvil, corresponderá al valor que determine la ley o la negociación colectiva correspondiente, manifestada en el respectivo convenio colectivo.

Tabla 22. Jornadas laborales en Latinoamérica

Jornada Laboral	Colombia	Chile	Perú	Argentina	Brasil
Máxima					
Horas semanales	48	45	48	48	44
Horas diarias	8	10	8	8	N/A

Fuente: Elaboración propia

63 Arts. 196 a 203 Ley de Contrato de Trabajo.
64 Ley 26474 y art. 92 ter Ley de Contrato de Trabajo.

2.1.1 Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM)⁶⁵:

La Constitución garantiza la percepción, de a lo menos el SMVM por el desempeño de una labor remunerada⁶⁶. El monto es fijado por el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil⁶⁷.

Dicha instancia la integran representantes de los empleadores, los empleados y funcionarios del gobierno. Los miembros titulares y suplentes del organismo son designados por el Poder Ejecutivo –que a su vez lo preside en la figura del Ministro - a propuesta de las entidades respectivas. Las decisiones se toman con el voto favorable de 2/3 de los integrantes, y en caso de dos sesiones sin lograr acuerdo, el Presidente laudará sobre los asuntos en controversia.

Dada la forma de convocatoria, la designación de sus integrantes y la forma de adoptar acuerdos, el Consejo constituye un instrumento fundamental del Poder Ejecutivo de control en materias económicas, en torno al control del poder adquisitivo, nivel de ingresos e inflación; como a la vez de negociación entre los distintos actores involucrados en las relaciones laborales (Estado, empleadores y empleados) como agente articulador de las instancias de negociación entre sindicatos y gremios por ajustes salariales.

Dicho esto, se observa que a pesar de haber sido creado en 1991, el Consejo comenzó a sesionar con regularidad a partir de 2003, estableciendo a lo largo de sus convocatorias distintos aumentos al SMVM, con un carácter principalmente de reajuste por el efecto de la inflación más que de un aumento efectivo del poder adquisitivo real (ver gráfico 30). Cabe destacar que en su último acuerdo, de agosto de 2012, el Consejo resolvió incrementar el salario mínimo en un 25%. El aumento se produjo en forma progresiva, 16% en septiembre de 2012, y el 9% restante en febrero de 2013, quedando a 2.875 pesos (USD 576, Febrero del 2013).

2.1.2. Aguinaldo⁶⁸:

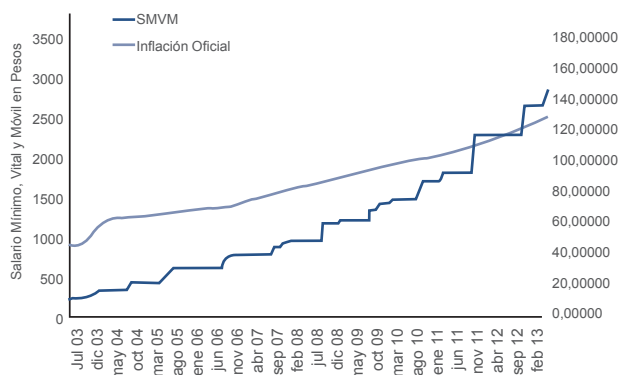
Consiste en el pago de un Sueldo Anual Complementario, cuyo monto será equivalente al 50% del sueldo mensual más alto percibido en el año inmediatamente anterior. Debe ser pagado mediante dos cuotas, la primera el 30 de junio y la segunda el 31 de diciembre de cada año.

2.2. Seguridad Social:

El pago de las prestaciones de seguridad social (asignaciones familiares, servicios médicos, jubilaciones y pensiones) se realiza de manera compartida entre los trabajadores y los empleadores. En el caso de los últimos, al tratarse de actividades de locación y prestación de servicios asciende a un 27% del salario y a un 23% para las restantes actividades (tabla 23).

Todo empleador está obligado a contratar una Aseguradora de Riesgos del Trabajo para cubrir eventuales enfermedades profesionales o accidentes que sufran sus empleados; ya sea en el lugar de trabajo o camino a él. Esto, junto a seguros de vida, invalidez y sobrevivencia.

Gráfico 30. Evolución Salario Mínimo e Inflación



Fuente: BCRA y Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Tabla 23. Aportes y contribuciones ⁶⁹

Contribución	Empleador	Trabajador
Jubilación	16%	11%
Programa Atención Médica Integral	2%	3%
Obra Social	5%	3%
Asignaciones Familiares	7,5%	-
Fondo Nacional de Empleo	1,5%	-
Seguro de Vida Obligatorio	0,03%	-
Aseguradora de Riesgos del Trabajo	Variable	Variable

Fuente: Elaboración propia

69 Porcentajes que se calculan de acuerdo al sueldo bruto que percibe el trabajador, siendo el empleador el responsable de la recolección de los fondos.

65 Art. 139 Ley 24013 de Protección al Empleo.

66 Art. 14 bis Constitución de la República Argentina

67 Contemplado en la Ley 24013, reglamentado por el Decreto 1095/2004 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil.

68 Ley 23041 de Sueldo Anual Complementario.

3. Derecho laboral colectivo:

La ley 23.551 de Asociaciones Sindicales reglamenta las disposiciones constitucionales en materia sindical y de negociación colectiva. En ella, se les dota de la capacidad de obtención de la personería gremial, para así ejercer la negociación colectiva, la participación en ciertos procesos de toma de decisión y el derecho de huelga, entre otros.

Se autoriza a la creación de agrupaciones en distintos niveles:

- Sindicatos o uniones: generalmente asociados a una empresa específica. Se les reconoce personería gremial al tener afiliados al menos al 20% de los trabajadores que se desempeñan en el establecimiento, estando autorizada a operar sólo una por empresa bajo este reconocimiento, otorgándosele a la que tenga mayor número de integrantes.

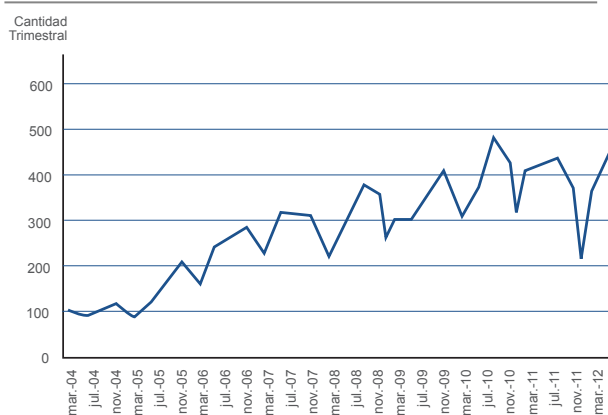
- Federaciones: agrupaciones de los anteriores, generalmente basados en proximidad geográfica o de rama productiva. Se le otorga personalidad gremial cuando, representando una unidad similar agrupa a una mayor cantidad de trabajadores en relación a sus semejantes.

- Confederaciones: agrupación de federaciones, generalmente de carácter nacional.

El proceso de negociación colectiva⁷⁰ es aquel en el que participan los representantes sindicales con personería gremial y un empleador o un grupo de los mismos. Durante éste, es posible ejercer el derecho de huelga por parte de los trabajadores como medio de presión, sin posibilidad de reemplazo ni goce de sueldo. Sólo se encuentra restringido a los “servicios esenciales” como sanitarios, hospitalarios, agua potable, energía eléctrica y tráfico aéreo.

El Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social se encuentra facultado a actuar como mediador en mesas tripartitas con representantes de las partes involucradas en la negociación, permitiendo alcanzar una solución al conflicto mediante la suscripción del convenio colectivo. En él se establecen los derechos y deberes de las partes signatarias, siendo homologados (aprobados y registrados) por la mencionada repartición pública, teniendo efectos para todas las partes establecidas en el convenio (erga omnes). Este punto otorga al Gobierno otro importante espacio de negociación y relación con las agrupaciones sindicales y de empleadores, mediante los cuales puede influir en la evolución de los conflictos laborales y niveles salariales, con todas las consecuencias que esto implica tanto a nivel económico, político y social. La cantidad de estos acuerdos ha manifestado un aumento constante desde el año 2003, constituyendo uno de los ejes destacados por el actual Gobierno Nacional (gráfico 31)⁷¹.

Gráfico 31. Cantidad de Convenios Colectivos Homologados (2004 - 2012)



Fuente: : Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

D. POLÍTICA COMERCIAL

1. Aspectos generales:

La Argentina forma parte de la Organización Mundial de Comercio (OMC), por lo que adhiere a los principios que informan dicha institución. Esto, junto a la pertenencia a la unión aduanera del Mercado Común del Sur

⁷⁰ Ley 23546 de Negociación Colectiva.

⁷¹ De acuerdo a lo sostenido por Cristina Fernández de Kirchner en Discurso de Inauguración del 131 Período de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación.

(MERCOSUR), entrega los principales lineamientos comerciales del país. La política comercial se encuentra normada fundamentalmente por las disposiciones contenidas en la Ley 24.144 Orgánica del Banco Central de Argentina (LOBCRA), el Código Aduanero, los acuerdos internacionales ratificados por el Congreso y los distintos regímenes de fomento a determinadas actividades económicas vinculadas con el comercio exterior. Los ministerios responsables por la formulación e implementación de la política comercial son el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON) y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREyC). La implementación práctica en la administración de las funciones aduaneras y del comercio exterior están en manos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), por medio de la Dirección General de Aduanas (DGA), de acuerdo a lo establecido por el Código Aduanero (ley 22.415).

El año 2011 registra un cambio en la orgánica institucional responsable de la política comercial. Se creó la Subsecretaría de Comercio Interior, la Secretaría de Comercio Exterior y la Subsecretaría de Comercio Exterior y Relaciones Internacionales, unificando así bajo el MECON las áreas de comercio exterior e interior (responsabilidad que se compartía con el MREyC y el Ministerio de Industrias).⁷² De este modo se agiliza la coordinación e implementación de la Política Comercial.

Esta innovación institucional ha sido instrumental en la utilización de la política comercial por parte del gobierno con objetivos políticos de corto, mediano y largo plazo. En vistas de aquello se efectúan constantes ajustes a la política, generando mayores espacios de discrecionalidad y opacidad en el proceso burocrático en la implementación de la misma. Por consiguiente, se considera un régimen complejo, poco predecible, que aumenta la incertidumbre e impone costos extraordinarios a la economía.

En la actualidad, el gobierno impulsa una política de sustitución de importaciones, que se plasma en el Plan Estratégico Industrial 2020, lanzado por Cristina Fernández el 2011. Allí se plantea la necesidad de avanzar en un proceso de sustitución de importaciones industriales, con el objeto de reducir las en un 45% para el año 2020. Su implementación considera la creación de incentivos a la inversión en esta materia para acercarla al 28% del PIB, con la consiguiente creación de un millón de empleos y la dinamización de la economía interna. Se pretende favorecer de mediano a largo plazo el crecimiento económico, el desarrollo industrial y la autosuficiencia del país.

Por otra parte, en el corto plazo, el gobierno utiliza la política comercial como herramienta de control de variables macroeconómicas tales como la contención inflacionaria, la disponibilidad de divisas y el control del mercado cambiario, la mantención de una balanza comercial favorable para mantener el equilibrio en la balanza de pagos, entre otros. En consecuencia se han impuesto distintos mecanismos de promoción e incentivo al comercio exterior para ciertos sectores, y por otro lado de restricciones y trabas que le brindan una mayor complejidad al régimen, dificultan las operaciones y aumentan la incertidumbre.

En este sentido, los mecanismos de incentivo para el comercio exterior, provenientes en su mayoría desde antes del Plan, contemplan una serie de medidas. Así, para las exportaciones se han creado regímenes de fomento consistentes en la exención de impuestos internos y la bonificación de las prestaciones asociadas al transporte, entre otros (tabla 24). En el caso de las importaciones, los incentivos se establecen en base a exenciones

Tabla 24. Beneficios aduaneros de exportación

<p>Reintegro de Impuestos Internos: restitución de parte de los montos cancelados por Impuestos a los Ingresos Brutos, IVA y Tasas Municipales; generalmente bajo forma de crédito fiscal.</p>
<p>Régimen de Exportación de Plantas "Llave en Mano": restitución de un 10% adicional de los tributos internos por exportación de plantas en el caso de que sean mayoritariamente nacionales.</p>
<p>Reembolsos por exportación por puertos patagónicos: según ley 23018, se realiza reembolso de impuestos indirectos, fletes y seguros cancelados por empresas que exporten por puertos de dicha área. A mayor distancia del Río Colorado (Prov. Río Negro), mayor reembolso, (3% a 8%).</p>
<p>Reembolsos por Exportaciones de la Puna Argentina: reintegro del 5% de los impuestos indirectos cancelados por empresas mineras en el área de Catamarca, Jujuy y Salta.</p>
<p>Régimen de Aduana en Factoría: importación de insumos para ser perfeccionados mediante manufactura, para posteriormente ser exportadas a terceros países, suspendiendo pago de tributos de importación. Se otorga un plazo transitorio de hasta 2 años para realizar la operación.</p>

Fuente: Elaboración propia

Tabla 25. Beneficios aduaneros de importación

<p>Reducción de Arancel de Bienes de Capital: Decreto 1026/2012, en el caso de bienes no producidos en el país, se fija un arancel del 2% (extrazona MERCOSUR).</p>
<p>Reducción del IVA: Decreto 493/2001, aplicándose la alícuota reducida de dicho impuesto para ciertos productos tecnológicos no producidos en Argentina.</p>
<p>Importación de Bienes para Grandes Proyectos de Inversión: Resolución 256/2000, permite reducir hasta a un 0% los aranceles para los bienes de capital importados para proyectos de inversión y aumento de competitividad aprobados previamente por la autoridad.</p>
<p>Importación Temporal de Bienes de Capital: ley 22415 y Decreto 142/2010, en que se autoriza a internar temporalmente determinados bienes de capital en territorio nacional, con la idea de posteriormente formar parte de una manufactura exportable.</p>

Fuente: Elaboración propia

⁷² Ley 22.520 (Ley de Ministerios)

arancelarias al ingreso de bienes de capital (activos fijos) destinados a incrementar la capacidad productiva instalada (tabla 25).

En el ámbito de las restricciones y trabas al comercio, se ha recurrido a las descritas modificaciones en la estructura regulatoria comercial, junto con la utilización de facultades administrativas como el aumento de licencias no automáticas de importación, y en reiteradas ocasiones la exigencia de compensaciones entre ingreso y egreso de productos al país.

Las Licencias No Automáticas Previas de Importación (LNAPI) comenzaron a ser utilizadas en forma progresiva a partir del 2002, luego de la crisis económica que afectó al país, para proteger a la economía de cambios bruscos con un impacto negativo. Esto se intensifica en el marco de la crisis internacional del 2008, que impulsó al Gobierno a ampliar la aplicación de estos mecanismos, creados con finalidades transitorias y cuyo uso era más bien residual. En enero de 2013 las LNAPI alcanzaban a un universo de 600 posiciones arancelarias. Por medio de ellos, la autoridad competente debía autorizar expresamente la respectiva operación de comercio internacional, reduciendo su agilidad.

En paralelo, a inicios del año 2012, se estableció como requisito de importación la presentación una Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI) ante el AFIP. El fundamento inicial era que se realizaba a para efectos registrales y de monitoreo, sin embargo en la práctica eran aplicadas con la misma finalidad que las LNAPI. La DJAI cubre la totalidad del universo de posiciones arancelarias, produciendo una superposición de trámites administrativos para los productos con LNAPI.

La aplicación de la DJAI, ha implicado un aumento sustantivo de la discrecionalidad del AFIP y los otros organismos que adhieren a dicha instancia (en particular la Secretaría de Comercio Interior), dado que sólo tras contar con su aprobación es posible continuar con el resto del proceso de importación. Generalmente, su otorgamiento se condiciona a la realización de otras operaciones de exportación por parte del mismo interesado con un monto equivalente, manteniendo un equilibrio en la entrada y salida de divisas; junto a otros elementos que dificultan su concreción. Muchas empresas afectadas por la medida, debido al retraso en la recepción de los insumos o mercancías provenientes del exterior, han recurrido a los tribunales de justicia denunciando la ilegalidad de la DJAI, con resultados negativos.

La aplicación indiscriminada de estas medidas, consideradas abusivas y restrictivas del comercio, dieron lugar a una serie de demandas ante la Organización Mundial de Comercio. Los demandantes a fines del 2012 son Unión Europea, Estados Unidos, Japón y México, además de varios otros países que han adherido a estas denuncias. Esto incidió en la derogación de prácticamente la totalidad de las LNAPI, lo cual no ha implicado la flexibilización de las medidas dado que se mantiene la vigencia de las DJAI en la actualidad.

2. Régimen de Exportaciones

De acuerdo a la legislación vigente, la exportación corresponde

a “la extracción de cualquier mercancía del territorio nacional aduanero, con un destino establecido, ya sea transitorio o definitivo”. En este trámite los pasos a seguir son:

a) Identificación del producto de acuerdo a la Nomenclatura Común del Sur (NMC); para determinar su posición arancelaria, trato de salida y eventual registro obligatorio, como en el caso de productos agropecuarios y energéticos.

b) Establecimiento del destino de exportación. Se realiza con la presentación de una Solicitud de Destinación ante la DGA mediante el Sistema Informático María. Se adjunta la Hoja de Valor, que corresponde a una declaración jurada en la que se describe la mercadería (composición, origen, etc.) para determinar los gravámenes y régimen comercial que aplicar. Posteriormente, la misma entidad deberá notificar al exportador de la aceptación de la solicitud.

c) Embarque en Aduana. De acuerdo a la calificación obtenida en la etapa previa, el exportador realizará el trámite mediante un despachante de aduana (intermediario remunerado como agente aduanero). El agente deberá presentar: factura comercial del AFIP, Lista de Empaque, Certificado de Origen, Carta de Porte o Guía de Despacho Aérea, Certificados Sanitarios (cuando sea necesario) y Certificación de Pre-embarque (en el caso de que el país de destino lo requiera).

d) Pago de derechos de exportación. Consiste en el pago de un arancel que varía de acuerdo al bien o servicio considerado. El arancel que se aplica a la mayoría de los productos es de un 5%, sin embargo, para algunos (productos agrícolas, cueros y pieles, petróleo, gas natural, derivados del petróleo, minerales, entre otros) puede ascender a un 10%, 20% o incluso un 100% por sobre el valor FOB de la mercadería a exportar (por ejemplo, la soja se encuentra sobre el 35%).

La autoridad administrativa cuenta con la posibilidad de declarar restricciones a las exportaciones, con el objetivo de asegurar el abastecimiento interno, estabilizar precios, resguardar las finanzas públicas, seguridad pública, defensa nacional, entre otros. Generalmente afectan a productos mineros, alimenticios y energéticos.

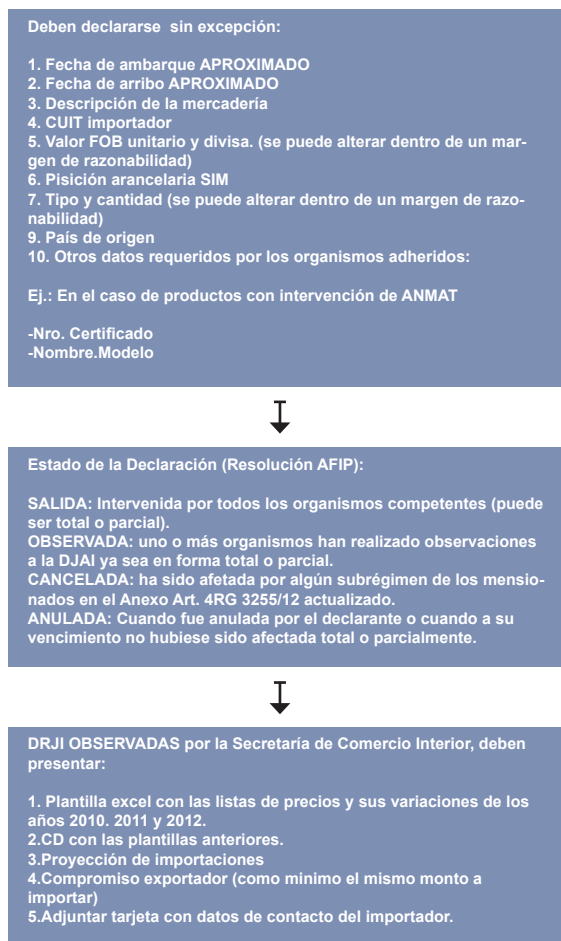
e) Reintegros a las exportaciones. Devolución mediante crédito fiscal de ciertos tributos internos, tales como el de los Ingresos Brutos, IVA y Tasas Municipales. Si la mercadería se elaboró sobre la base de insumos importados, se otorga un reintegro sobre el valor CIF. Esto lo realiza la DGA - AFIP luego de la acreditación del embarque efectivo de las mercancías.

f) Liquidación de Divisas. los recursos obtenidos por concepto de pago de exportaciones de bienes y servicios deben ser liquidados en el mercado cambiario formal en un plazo de 15 días hábiles desde la fecha de desembolso de los fondos en el exterior⁷³.

3. Régimen de Importaciones

De acuerdo al Código Aduanero, la importación es “la introducción de cualquier mercancía o servicio al territorio nacional aduanero desde un punto de origen que no tenga dicha categoría; pudiendo ser de carácter transitorio (de paso) o definitivo (para consumo nacional)”. Para el trámite de importación, es necesario realizar los siguientes procedimientos:

Figura 6. Cantidad de Convenios Colectivos Homologados



Fuente: Elaboración propia.

a) Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI)⁷⁴. Trámite establecido a partir del 01 de febrero de 2012, en el que debe declararse previamente la intención de realizar una importación y presentar ante el AFIP una serie de documentos (figura 6). La reglamentación de esta declaración permite a distintos organismos adherirse a la observación de la misma. Los organismos que adhieren son: Secretaría de Comercio Interior, ANMAT, SENASA, SEDRONAR y el INV.

Tras el registro en el sistema informático maría (SIM) el AFIP deberá conocer el asunto y dictar una resolución. En caso de que la declaración fuera observada, por ejemplo por la Secretaría del Comercio Interior el solicitante deberá presentar un conjunto de documentos entre los cuales se incluye un compromiso exportador (que comprenda como mínimo el monto a importar).

b) Licencia de importación. Como miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), Argentina considera licencias Automáticas y No-Automáticas de importación.

Licencias Automáticas. Son aquellas que “se aprueban en todos los casos, siempre que la información solicitada se presente en forma adecuada y completa y cuya tramitación no puede exceder un plazo de 10 días hábiles.” Licencias No Automáticas Previas de Importación (LNAPI): Estas licencias tienen por objeto monitorear en forma anticipada las importaciones que ingresan al país y contar con información estadística anticipada. Algunos productos (posiciones arancelarias) se encuentran sujetas y deberán tramitar certificados de importación. Esto se realiza una vez obtenida la DJAI. En febrero de 2013 fueron derogadas la mayoría de las LNAPI.

d) Registros especiales. Ciertos rubros (ej. granos y alimentos) requieren una inscripción específica sectorial. Por ejemplo, los importadores de carne porcina deben registrar la importación con el Registro de Operaciones de Importación (ROI).

e) Curso del pago al vendedor en el exterior y materialización de la operación de comercio exterior.

f) Presentación de documentos ante la Aduana al arribar al país. Se debe presentar documentos de transporte original, factura comercial original, una lista de empaque, y la declaración de valor en aduana (cuando proceda)⁷⁵. Para las importaciones en condiciones preferenciales, se requiere un certificado de origen; como también para productos sujetos a medidas comerciales correctivas. De no haberse entregado, no es posible descargar la mercadería.

g) Declaración de destinación. El importador debe señalar el destino que desea darle a las mercaderías, siendo calificadas como “Destinación

⁷⁴ Resolución General 3252/2012 AFIP.

⁷⁵ Los documentos requeridos para importar varían según el medio de transporte utilizado (Código Aduanero, artículos 135-167).

suspensiva temporaria” (en tránsito) o “Destinación definitiva para consumo”, procediendo a pagar los tributos correspondientes.

h) Análisis en los canales de selectividad. Dependiendo de la calificación que reciba el producto, podrá ser revisado en profundidad o saltar esta etapa.

i) Liberación del producto para disposición por parte del importador.

4. Aranceles y Preferencias Arancelarias

En el marco del MERCOSUR, se establece un área de libre comercio entre los países integrantes, por lo que en principio existe una liberación de aranceles entre los mismos, salvo en las excepciones planteadas por cada uno. Para el comercio con terceros países se fijó un Arancel Externo Común (AEC), cuya alícuota va de un 0% a un 20%, con la excepción de los vehículos terminados, que es de un 35%.

Los Estados integrantes mantuvieron la facultad de fijar una Lista Nacional de Excepciones al AEC, que inicialmente comprendía bienes de capital, informática y telecomunicaciones, entre otros; con un modelo de reducción paulatina desde el número inicial de 100 a 50. El 24 enero 2013 Argentina implementó un arancel de 35% (el máximo establecido por la OMC) a cien productos. La medida fue adoptada un año después del acuerdo entre el Mercosur de aumentar los aranceles de importación extrazona AEC a determinados productos con un máximo de 100 (ej. computadoras, tablets, celulares, y otros). La medida tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2014 (tabla 26).

Dentro de este mismo bloque se han suscrito y se encuentran vigentes los Tratados de Libre Comercio (TLC) con Israel (2007), Perú (2005) y Bolivia (1996) y Chile (1996); en los que, dentro de una serie de elementos se estableció una eliminación progresiva de los gravámenes aduaneros. A pesar de ello, se fijó la mantención de una serie de líneas de excepción arancelarias, con esquemas de desgravación que rondan en promedio los 10 años. Paralelamente, Argentina ha suscrito una serie de Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) con Uruguay (2003), México (2002) e India (2004), con un especial énfasis en el sector automotor para los dos primeros casos.

Tabla 26. Gravámenes de importación

Tributos de importación	Monto
Arancel: tributo ad valorem, aplicable sobre el valor del producto al ser importado.	Promedio AEC 11,4%
Tasa de Estadística: salvo excepciones (MERCOSUR, etc.), se aplica a cada importación cursada, por uso de proceso de importación.	0,5% del valor, con tope de US\$500.
Tasa de Comprobación de Destino: aplicable en casos que la DGA deba comprobar el uso de un producto en el destino declarado, generalmente asociado al caso de acogerse a beneficios tributarios.	0% - 2%. Valor máximo ad valorem del precio total de la mercadería.
Tasa de Uso de Sistema Informático María: cobro por uso de sistema informático de importación.	US\$ 10 por transacción.
Impuesto al Valor Agregado: como impuesto interno, que podrá ser imputado como crédito fiscal al realizarse su posterior comercialización.	10,5% a 21%, dependiendo del producto.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 27. Normatividad ambiental en Argentina

Principales normas nacionales en materia ambiental	Número y año sanción
Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales	25612. 2002.
Ley del Ambiente	25675. 2002.
Ley de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas	25688. 2003.
Ley de Régimen de Libre Acceso a Información Pública Ambiental	25831. 2004.
Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios	25916. 2004.
Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos	26331. 2007.
Ley de Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial	26639. 2010.

Fuente: Elaboración propia

E. POLÍTICA AMBIENTAL ARGENTINA

1. Marco Legal y Autoridades

1.1. Principios generales

Desde la reforma de 1994, la Constitución Nacional establece en su artículo 41 el derecho a un ambiente apto para el desarrollo humano, compatibilizando la realización de actividades productivas con un desarrollo sustentable. Se establece el deber del Estado de sancionar normativas que lo protejan y regulen, otorgando los principales lineamientos a nivel nacional y su reglamentación en el provincial. Para ello se debe ceñir a ciertas “normas de presupuestos mínimos” de protección medioambiental, señalados por ley (tabla 27).

Siguiendo este mandato, se sancionó la Ley 25.675 de Política Ambiental Nacional (2002), donde se fijan los objetivos y principios que la informan.

Estos son la prevención de daños ambientales, precautorios, equidad inter-generacional, responsabilidad de los actores, sustentabilidad del uso de recursos, solidaridad federal, y congruencia de las políticas nacionales con las sub-nacionales. El texto de esta norma no ha sufrido grandes modificaciones, observándose una gran estabilidad en torno a los procedimientos generales.

1.2. Principales autoridades

1.2.1. Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA). Principal órgano del Estado en materia ambiental, con jurisdicción nacional, encargado de coordinar la relación entre la Nación, las provincias y la sociedad. En la práctica, debe formular una política ambiental nacional preventiva y correctiva; promover y supervisar el ordenamiento administrativo ambiental nacional, provincial y municipal; supervisar y controlar la realización de Estudios de Impacto Ambiental (EIA) en actividades interprovinciales, nacionales, e internacionales; fijar y actualizar estándares de calidad ambiental de los proyectos, mediante metodologías estandarizadas.

1.2.2. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable⁷⁶. Entidad del Poder Ejecutivo Nacional, encargada de coordinar las políticas del Gobierno Nacional en materias ambientales; establecer metodologías de evaluación y control de la calidad ambiental a nivel nacional; fijar fórmulas de participación ciudadana; mantener el Sistema de Información Ambiental Nacional (SIAN), a modo de base informativa centralizada nacional; y junto al Ministerio de Planificación Federal, ordenar la gestión de los recursos hídricos.

1.2.3. Secretarías Provinciales. Dependientes de cada gobierno provincial bajo la forma de secretarías o ministerios. Son responsables de la implementación y supervigilancia de la legislación ambiental en su jurisdicción. Así, frente a ellos se deben realizar las solicitudes de permisos correspondientes y la presentación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA).

1.2.4. Tribunales de Justicia. Mediante el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales son encargados de resolver eventuales conflictos por acciones u omisiones que generen perjuicio ambiental y/o a la comunidad. Se establece la posibilidad de indemnización para los perjudicados directos y, en el caso de sanciones mayores las multas irán a beneficio del Fondo de Compensación Ambiental.

2. Permisos de aprovechamiento de recursos naturales

2.1. Concesiones Mineras.

De acuerdo al Artículo 124 de la Constitución, el dominio de las minas de metales y combustibles corresponde a las provincias, que según el Código Minero pueden ser otorgadas a privados para su explotación, tras inscribirlo y cumplir con las formalidades preestablecidas ante el Registro Catastral Minero de cada provincia. Para mantenerlos deberán pagar un canon anual fijo, junto a la tributación correspondiente a los beneficios del yacimiento⁷⁷.

Para iniciar la explotación se debe presentar una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y recibir la aprobación por parte de la autoridad correspondiente⁷⁸. En caso de eventuales daños contra el ambiente, se

Tabla 28. Tratados internacionales ratificados por Argentina en Materia Ambiental

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
Protocolo de Kioto
Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural
Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono
Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur
Convención de Basilea sobre Movimiento de Desechos Peligrosos
Convenio sobre la Diversidad Biológica
Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente
Convención sobre Humedales de Importancia Internacional
Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono

Fuente: Elaboración propia

⁷⁶ Decreto 1919/2006 de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

⁷⁷ Ley 24.498 Código de Minería.

⁷⁸ Ley 24.585 de Protección Ambiental para la Actividad Minera.

debe constituir un fondo equivalente al 5% de los costos de extracción y beneficio anualmente, que en caso de no ser utilizado será restituido⁷⁹.

En el último tiempo se ha observado la presentación de una serie de proyectos de ley nacionales⁸⁰, tendientes a la rigidización del otorgamiento de concesiones en las cercanías de glaciares y cuencas acuíferas. A pesar de contar con un importante respaldo parlamentario, no han logrado obtener la sanción, principalmente por el rechazo del Gobierno Nacional a la idea de legislar en este punto.

2.2. Aguas.

Se encuentran bajo el dominio de las provincias, por lo que cada una de ellas norma el tratamiento jurídico que se otorgará para su uso y goce⁸¹. Por lo general se fija su dominio público, aunque es posible su aprovechamiento por privados mediante concesiones, condicionadas al pago de un canon fijo y respetando los volúmenes solicitados.

La ley 25.688 estableció el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (2002) a nivel Federal, donde se fijan normas destinadas a proteger las aguas mediante un uso racional, entre otros. Además, autoriza al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a reglamentar los niveles máximos de contaminación aceptados, los parámetros de consumo máximo de cada cuenca y sancionar el Plan Nacional para la preservación y aprovechamiento de las aguas.

Esta norma ha sufrido ciertos cuestionamientos por parte de las autoridades provinciales, siendo inclusive objeto de un recurso de inconstitucionalidad por parte de la Provincia de Mendoza ante los tribunales federales, por disponer mediante legislación nacional de recursos provinciales. De hecho, el COFEMA ha constituido comités encargados de su revisión, de los cuales se está a la espera de resultados que reduzcan la incertidumbre en la materia.

En materia de reserva de aguas es importante destacar la ley 26.639 de Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (2011), tendiente a la protección de los mismos. Ésta prohíbe la realización de actividades contaminantes en el área y sus alrededores. La norma se originó en una ley (26.148) vetada por el PEN por lo restrictivo de su contenido con ciertos proyectos mineros que se encuentran en fase de estudios y explotación, por lo que se negoció y sancionó la nueva ley, un tanto más laxa en sus disposiciones. A pesar de aquello, Barrick Gold, propietaria del proyecto minero Pascua Lama (ejecutado en las cercanías de glaciares), recurrió a los tribunales de justicia para solicitar la inconstitucionalidad de parte de su articulado, lo que fue concedido en primera instancia. Posteriormente, la Corte Suprema de Justicia revocó la sentencia, declarándola constitucional, sin afectar la continuación de los procesos de Barrick, pero ordenando la ejecución de la norma en lo referente a la realización de un inventario de glaciares. Esto último aún no es realizado, por lo que constituye un eje de incertidumbre en cuanto a que al declararse una zona de protección donde existan prospecciones mineras, éstas debiesen ser paralizadas.

2.3. Residuos Sólidos.

Regulados fundamentalmente en la legislación nacional. La primera norma sancionada sobre esta materia es la ley 24.051 de Residuos Peligrosos (1992), destinada a fijar resguardos de transporte y almacenamiento

79 *Art 23 Ley 24.196 de Actividad Minera.*

80 *Expedientes 4722-D-2012; 4596-D-2011*

81 *Artículo 124 Constitución de la Nación Argentina.*

de potenciales contaminantes, acompañado de sanciones pecuniarias. Posteriormente, ésta es profundizada y actualizada con la ley 25.612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios (2004), con criterios más exigentes.

En materia de residuos domiciliarios, la ley 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios (2004) regula la recolección, transporte, procesamiento y disposición final de los desechos domiciliarios, entregando la responsabilidad de garantizar la realización de estas tareas a las autoridades locales.

2.4 Aire.

La ley 20.284 del Plan de Prevención de Situaciones Críticas de Contaminación Atmosférica (1976) plantea los principales lineamientos, con un régimen de registro de fuentes emisoras, medición y sanción en caso de vulneraciones a los niveles autorizados. Esta norma fue ampliada para el caso de fuentes móviles automotoras mediante la ley 24.449 de Tránsito, reglamentada⁸² con estándares similares a las convenciones internacionales vigentes.

3. Licencias ambientales

La obtención de las licencias ambientales está supeditada al impacto ambiental que vaya a tener la actividad económica a desarrollar, considerando “la diferencia entre las condiciones ambientales que existirían con la implementación de un proyecto y las actuales sin la ejecución del mismo”.

El proceso de obtención es denominado Evaluación de Impacto Ambiental, iniciado por la presentación ante las autoridades (nacionales o provinciales, dependiendo del caso) de un Estudio de Impacto Ambiental (tabla 29), en que el interesado debe señalar las obras a realizar detalladamente, las consecuencias que tendrá sobre el ambiente y las acciones destinadas a mitigar estos efectos negativos⁸³. Posteriormente, el proyecto entra en estudios por parte de la autoridad, pudiendo hacer presentes sus opiniones los miembros de la sociedad que crean verse afectados por las obras; aunque no revistan carácter vinculante⁸⁴. Finalmente, se emitirá un Dictamen Ambiental, donde se señalará su aprobación absoluta, condicionada o rechazo al proyecto.

Tabla 29. Aspectos relevantes del estudio de impacto ambiental

1. Selección y descripción de aspectos relevantes del proyecto:
1.1. Objetivos y justificación del proyecto.
1.2. Localización y extensión del área de implantación.
1.3. Componentes e instalaciones principales y complementarias.
1.4. Magnitud, capacidad y procesos tecnológicos.
1.5. Demanda de insumos renovables y no renovables.
1.6. Actividades básicas a desarrollar en las distintas etapas del proyecto.
2. Definición y caracterización del sistema y región de influencia ambiental.
3. Determinación de impactos ambientales potenciales:
3.1. Identificación y caracterización de efectos.
3.2. Evaluación de efectos.
4. Análisis de alternativas.
5. Elaboración de una propuesta de acción ambiental:
6. Elaboración de un plan de monitoreo.

Fuente: *Elaboración propia*

⁸² Resolución 708/1996 de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, y 1270/2002 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable;

⁸³ Arts. 11 a 13 Ley 25675.

⁸⁴ Arts. 19 a 21 Ley 25675.

IV. Incertidumbre Institucional

A. SITUACIÓN DE INCERTIDUMBRE INSTITUCIONAL

En la actualidad la República Argentina se encuentra con un nivel de incertidumbre institucional medio, tanto para el ámbito político como el regulatorio. Se puede observar, de acuerdo a la lectura que ofrece este estudio, la existencia de ciertos elementos que han otorgado gobernabilidad, cuya presencia ha sido estable en el tiempo. Sin embargo, al atender a las dinámicas internas del funcionamiento del sistema político y del marco regulatorio se aprecia un comportamiento institucional con altos márgenes de discrecionalidad y conflictividad que conllevan a un escenario de mayor incertidumbre.

Luego de haber sufrido una de las crisis económicas más severas de su historia (2001 – 2002), Argentina se encuentra en una nueva etapa. La salida de la convertibilidad, el reordenamiento económico, la regulación de los bancos, la renegociación de contratos con empresas de servicios, el pago de la deuda exterior y más de una década con los precios internacionales de commodities a niveles históricos, se condicen con el crecimiento económico que se logró mantener por más de una década a tasas que promediaron el 8%. Sin embargo, el éxito del gobierno tiende a depender cada vez más de políticas expansionistas e intervencionistas que se han caracterizado por un estilo más confrontacional. Esto tiende cada vez más a empeorar las condiciones que ofrece el país para la inversión, y genera un ambiente político cada día más polarizado.

El Poder Ejecutivo ha utilizado a su favor las amplias prerrogativas institucionales que le brinda la Constitución para llevar adelante su programa de gobierno. En el marco del primer período tanto de Néstor Kirchner como de Cristina Fernández, la intervención del Ejecutivo en el sistema económico y el institucional se vio acompañada de una amplia legitimidad por parte de la sociedad argentina, producto de la vuelta a la normalidad de la economía, el crecimiento sostenido y un balance macroeconómico. Esto se manifestó en los resultados de las elecciones generales de 2007 y 2011, donde la coalición de gobierno, el Frente para la Victoria (FPV), obtuvo las mayorías necesarias para el control de las cámaras en el Congreso Nacional y además mantener la Presidencia de la República.

A pesar de lo anterior, este estilo de conducción ha llevado al gobierno a un constante enfrentamiento con distintos sectores de la sociedad. Se puede apreciar cómo el primero ha actuado en forma reactiva ante ciertos acontecimientos que ha interpretado como un desafío a su gestión y al objetivo central de ofrecerle al país un desarrollo económico inclusivo y con justicia social. Esto se observa en los conflictos descritos anteriormente, en primera instancia el conflicto del agro, en segunda con los medios de comunicación y el Grupo Clarín, y por último, con el Poder Judicial mediante la reforma a la justicia. A esto se añade la incapacidad de la oposición de representar una real alternativa de gobierno mediante una propuesta cohesionada y viable, producto de su dispersión y fragmentación. Un reflejo de esta realidad lo constituye el hecho de que las dos últimas manifestaciones multitudinarias, denominadas 13S y 8N, han sido convocadas por la sociedad civil sin afiliación partidaria o corporativa.

A esto se suma cierto deterioro en el plano de lo económico, cuya principal consecuencia ha sido el aumento progresivo de la desconfianza por

parte de la sociedad civil hacia la capacidad del gobierno de mantener la estabilidad de su gestión. El gobierno interviene en la economía en forma activa con medidas heterodoxas con el propósito de cumplir con las políticas de corto y largo plazo que desea impulsar. Estas políticas no han sido capaces de resolver los problemas estructurales subyacentes, y por el contrario tienden a deteriorar aún más el panorama económico; aumentando los niveles de discrecionalidad gubernamental, la opacidad de los procesos burocráticos y la falta de certeza jurídica.

El deterioro del clima de negocios e inversiones en la Argentina se refleja en el hecho de que varias compañías internacionales y de marcas importantes han optado por abandonar el país (Ej.: Vale, Calvin Klein, Louis Vuitton, Fendi, Cartier, Escada, entre otras), tendencia que no se observa en el resto de la región. Las dificultades para girar divisas y utilidades al exterior, las presiones del AFIP sobre determinadas operaciones comerciales, la incapacidad (o falta de voluntad) del gobierno de enfrentar las distorsiones que han causado sus propias intervenciones en la economía y la imprevisibilidad en la provisión de insumos y mercaderías provenientes del exterior, generan pérdidas y aumentan los costos de operación, lo cual dificulta la ejecución de proyectos e inversiones en el país.

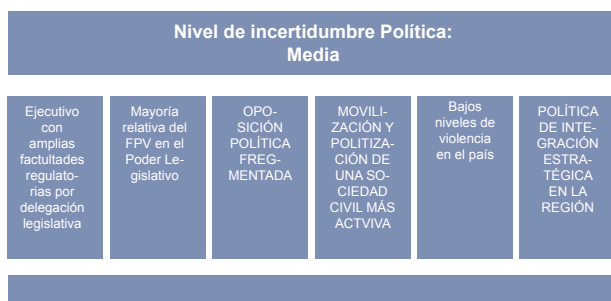
En consecuencia, en el ámbito político se observa un nivel de incertidumbre institucional medio. Esto se debe en particular a que el gobierno ha logrado mantener niveles aceptables de gobernabilidad, los cuales a su vez han sido ratificados en los comicios por la ciudadanía. Además, los márgenes de acción del gobierno se han visto beneficiadas por la fragmentación de la oposición y las mayorías que detenta en el Congreso. Por otra parte se observa en el país un bajo índice de violencia, incluso en un contexto de alta convocatoria de movilizaciones opositoras al Gobierno. Por último, en el plano internacional Argentina ha logrado establecer relaciones estratégicas de integración con distintos actores a nivel regional que le han brindado un cierto respaldo.

Sin embargo, el estilo confrontacional característico del actual gobierno, la utilización de las amplias prerrogativas que le otorgan un margen de discrecionalidad considerable y el clima de conflictividad que se observa con distintos actores de la sociedad generan incertidumbre en torno al rumbo que adoptará la conducción de Fernández. Por otra parte, la fragmentación de la oposición que impide un accionar cohesionado y su consolidación como una alternativa real de gobierno, ha tendido a que el descontento frente al actuar del Ejecutivo sea llevado a cabo mediante el accionar de la misma sociedad civil, mediante movilizaciones.

En el plano regulatorio, al igual que en el político, se observa que Argentina se encuentra con un nivel de incertidumbre medio. Esto se debe a que los bajos niveles de incertidumbre que presentan la política laboral, el régimen tributario y en cierta medida la política ambiental, contrastan fuertemente con alta discrecionalidad e incertidumbre que se aprecia en el régimen comercial y el corporativo en general.

A pesar de que el país posee una legislación que en el plano normativo es favorable a la inversión extranjera, la injerencia del Estado en la economía ha generado condiciones que dificultan mucho operar en el país. En particular el desequilibrio del mercado cambiario producto de la intervención y la restricción a la compra de divisas que no sólo afectan a los ahorristas sino que también a todas las operaciones de comercio exterior, al igual que a todo aquel que desee ingresar moneda extranjera para la realización de inversiones (con la obligación de liquidación en mercado formal). Por otra parte, las restricciones al comercio han demostrado que

Figura 7. Principales factores que explican el nivel de incertidumbre política.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 8. Principales factores que explican el nivel de incertidumbre regulatoria



Fuente: Elaboración propia.

el régimen no ofrece normas claras y predecibles dado el amplio margen de discrecionalidad con la que cuenta la autoridad administrativa en la implementación de la política comercial.

No obstante, el análisis del marco regulatorio en otras materias muestra un escenario distinto. La política laboral ha sido implementada a través de un marco normativo estable, frente al cual no se vislumbran modificaciones sustantivas, ya sea en el programa del Ejecutivo como en proyectos de ley. Inclusive, se observa una consolidación de mecanismos de negociación colectiva, institucionalizándose la relación entre los distintos actores involucrados, gremios, sindicatos y el gobierno. En materias tributarias, se aprecia una alta estabilidad regulatoria, considerando que los últimos cambios sustanciales fueron realizados en 2004 y que no se prevé una modificación al no existir propuestas en torno a aquello en el programa de gobierno. Esto, sumado a la especificidad de la legislación tributaria genera pequeños márgenes de discrecionalidad por parte de la burocracia en la implementación de la misma. Todo esto constituye un escenario con un grado de incertidumbre bajo.

Dentro de los potenciales riesgos en la Argentina destacan:

a) Pérdida de la mayoría relativa del FPV en el Congreso Nacional
La actual mayoría que detenta el Frente para la Victoria en la Cámara de Diputados y en el Senado ha permitido la obtención de las mayorías necesarias para impulsar su agenda, ya sea mediante la obtención de delegaciones legislativas, la sanción de nuevas normas o la ratificación de los DNU. En caso de perder esta mayoría en las próximas elecciones de octubre, el Ejecutivo se vería obligado a negociar la sanción de las leyes con la oposición o en su defecto, utilizar los mecanismos de legislación de emergencia como los DNU, a pesar de que hoy en día requieran de la aprobación parlamentaria.

A esto se añade el riesgo de que, al ser derrotado el FPV, exista una diáspora de los legisladores y gobernadores del Partido Justicialista en torno al liderazgo de Cristina Fernández tras la búsqueda de una nueva figura con la capacidad suficiente para ordenar al partido para alcanzar el gobierno en 2015.

b) Ejecutivo con amplias facultades regulatorias y un discurso de confrontación
Las amplias facultades que goza el Poder Ejecutivo, junto con la presencia de una mayoría legislativa, faculta al gobierno a llevar a cabo un amplio conjunto de medidas de manera cuasi unilateral. Esto tiende a resultar en la confrontación con la oposición, que se ve pasada a llevar y no es considerada en el diseño e implementación de las políticas. Por otra parte, se observa un deterioro en el apoyo hacia la gestión presidencial, lo cual conlleva un impacto negativo en torno a la legitimidad que puedan tener medidas de esta naturaleza.

En consecuencia, un intento de avance unilateral y discrecional por parte del Ejecutivo en aras de imponer su programa y postura mediante el uso o abuso de las prerrogativas institucionales que la propia Constitución y legislación le otorga, presenta un riesgo de incrementar la polarización política. Esto tendería a producir un escenario en el cual se agudizan los conflictos entre gobierno y la oposición con la posibilidad de generar un enfrentamiento entre poderes del Estado con una consecuente crisis institucional. El riesgo se presenta en el corto plazo, dado que al haber una elección legislativa en octubre de este año se hace posible la pérdida de la mayoría en ambas cámaras, lo cual implicaría una reducción sustantiva de la legitimidad que pueda tener este estilo de conducción.

c) Una oposición fragmentada en el contexto de una sociedad civil más activa, movilizadora y politizada.

El estilo confrontacional del gobierno ha generado distintos núcleos de oposición. Sin embargo, éstos no han tenido un canal institucional que los represente de manera efectiva y unificada, con la capacidad suficiente para actuar como contrapeso del Ejecutivo. En este sentido, la fragmentación del bloque de partidos políticos de oposición, sumado a su baja legitimidad, ha derivado en que la sociedad haya buscado organizarse por fuera del marco institucional para manifestar su disconformidad con el escenario actual.

En este contexto, la falta de liderazgo dentro de la oposición genera el riesgo de que, de persistir o agudizarse el descontento social éste no encuentre un canal institucional para hacer presentes sus demandas. Si bien la movilización ya es parte de la cultura cívica del país y consiste en una forma legítima de expresión política y social, la ausencia de una figura que sea capaz de representar la oposición política a través de una alternativa viable de gobierno, presenta un riesgo de radicalización de las manifestaciones de descontento popular.

d) Disminución de la Certeza Jurídica y los Derechos de Propiedad. Las expropiaciones de empresas por parte del Estado realizadas en los últimos años generaron un clima de incertidumbre, como suele ocurrir en estos casos, en torno a la posibilidad de que se profundicen políticas de esta naturaleza. La nacionalización de los fondos de pensiones (AFJP) y la expropiación de YPF a la empresa española REPSOL generaron un gran revuelo mediático con repercusiones a nivel internacional.

Se observa para el caso particular de la Argentina que los procedimientos se realizaron en conformidad a lo dispuesto en la Constitución Nacional y en las leyes correspondientes; aunque vale destacar que la respectiva indemnización aún se encuentra pendiente. No obstante, no existen elementos para predecir una ola de expropiaciones. La no presencia de estas intenciones en el discurso y programa del gobierno de Cristina Fernández permite sostener que, al menos en el corto plazo, no debiesen presentarse nuevos casos.

Sin embargo, la expropiación y nacionalización de empresas por parte del Estado puede generar un impacto negativo en la imagen del país frente al sistema internacional, en torno a las garantías que ofrece en materia de certeza jurídica, derecho a la propiedad y las inversiones. Esto genera un riesgo, por ejemplo, ante la eventualidad de que el Estado no logre la credibilidad necesaria para atraer las inversiones que requiere en el sector energético en el corto y mediano plazo. Por otra parte, podría conducir a empeorar las condiciones del país para acceder a financiamiento internacional. En este caso en particular, el gobierno puede verse afectado en sus planes de desarrollo del sector energético, y a la vez no lograr reducir las importaciones y su dependencia energética en el mediano plazo.

e) Disminución de la Certeza Jurídica y los mecanismos de Solución de Controversias.

La gran cantidad de demandas que ha recibido el país en organismos internacionales que contemplan mecanismos de solución de controversias, ha sido un tema de la agenda política

en la última década; en particular nos referimos a los casos en el CIADI. Si bien, hasta ahora la Argentina no ha desconocido ni rechazado los fallos en su contra, ha hecho lo posible por dilatar los pagos pendientes, exigiendo por ejemplo como requisito para dar curso al pago de la sentencia la tramitación a través de los tribunales de justicia local.

La última demanda contra el país, presentada por el caso REPSOL-YPF, es la más grande que le han interpuesto; por un monto de US\$ 10.500 millones. Esto, ha llevado a algunos a especular la posible salida de Argentina del CIADI. Lo anterior se debe a que, ante la posibilidad de que dicho tribunal internacional emita un dictamen contrario a Argentina, se presentó una moción en el Congreso que apunta a dejar al país fuera de su jurisdicción y pide la revisión de los 55 tratados bilaterales de inversión que en su mayoría contienen la cláusula que reconoce al CIADI como ente válido para la solución de controversias. De concretarse este escenario se generaría un serio perjuicio para el país. Que, junto con afectar la imagen internacional y credibilidad de la Argentina, se estaría dañando un elemento fundamental para la certeza jurídica de toda inversión; creando desincentivos e incertidumbre.

A pesar de aquello, la propuesta no ha recibido el respaldo del Ejecutivo, de hecho el embajador argentino en Estados Unidos fue tajante en desmentir estos rumores; la propuesta tampoco ha tenido un avance en el proceso legislativo. En consecuencia, a pesar de que existe un riesgo latente de que la Argentina opte por esta vía, la probabilidad de que esto se concrete es bastante baja. Es decir, el riesgo de que esto ocurra en el corto y mediano plazo es bajo.

f) Restricción a la compra de divisas y mercado paralelo.

Las restricciones cambiarias y los controles en el comercio exterior han tenido éxito en lograr la reducción drástica de la fuga de capitales. Sin embargo, también ha tenido un impacto negativo sobre las vías genuinas de ingreso de divisas, afectando también la remisión de utilidades y dividendos. La restricción a la compra de divisas ha generado un mercado paralelo de cambios que está fuera de control e impone costos extraordinarios sobre la economía.

Se ha visto cómo estas medidas afectan a la inversión, dado que al ingresar dólares al país existe la obligación de liquidar en el mercado oficial (que cotiza en 5,18 y no a 9,5), sin embargo, muchos de los gastos que deben enfrentar las empresas fluctúan con el dólar paralelo. Además de aquello, se enfrentan a dificultades para importar equipos e insumos, girar dividendos y utilidades al exterior.

Lo anterior no sólo representa un desincentivo a la inversión, sino que se ha convertido en un incentivo para abandonar el país, dado el empeoramiento del clima de negocios que conlleva. La disminución a la inversión en el país y de la actividad en la economía tendría un impacto significativo en el ambiente de gobernabilidad producto del empeoramiento del desempeño de la economía, las condiciones socioeconómicas y la competitividad del país.

g) Alta discrecionalidad en el Régimen Comercial y falta de normas claras

En relación al régimen comercial, la aplicación incremental de procedimientos tendientes a rigidizar y dificultar los procesos de comercio exterior han deteriorado el clima de negocios y las relaciones con socios comerciales, al incrementar el marco de la incertidumbre en la materia. Como se pudo apreciar, el gobierno recurre a la política comercial con objetivos de corto, mediano y largo plazo, aplicando constantes ajustes que amplían los márgenes de discrecionalidad y opacidad en el todo el proceso. En consecuencia, se observa una mayor complejidad en un régimen poco predecible que impone costos extraordinarios a la economía.

La discrecionalidad burocrática se observa en la aplicación de medidas como la Declaración Jurada Anticipada de Importación, en la cual no existe claridad en torno a los criterios que se utilizan en la aprobación u observación de las mismas. Esto ha generado importantes distorsiones en el mercado, al apreciarse una mayor dificultad en el acceso a la importación, ya sea para consumo o su utilización como insumo en procesos productivos. La continuidad de estas medidas no sólo representa un riesgo para la actividad económica y comercial, sino que aumenta la posibilidad de recibir un impacto negativo en el ámbito internacional, como consecuencia de las diferencias que ocasiona con sus principales socios comerciales.

h) Dictación de reglamentos legislativos pendientes, otro elemento que afecta a la Certeza Jurídica en el país

El análisis de la regulación ambiental en Argentina arrojó un marco normativo de características más bien estables, con procedimientos de toma de decisión ya institucionalizados. A su vez, no se aprecian potenciales modificaciones a la legislación vigente, tanto en el programa de gobierno como en la agenda legislativa. Sin embargo, la falta de dictación del reglamento para la aplicación de leyes ya publicadas representa un elemento de incertidumbre que afecta la certeza jurídica.

Ejemplo de aquello lo constituye el caso de la Ley de Protección a los Glaciares, cuya sanción fue fruto de la negociación entre el Gobierno y el Congreso tras el envío de un veto al texto sancionado inicialmente. A pesar de haber sido publicada y encontrarse vigente, no se encuentra actualmente en ejecución, ya que el Ejecutivo no ha dictado el reglamento que la implementa.

Una dinámica similar se dio en la ley que ordenó la nacionalización de los fondos de pensiones (AFJP), cuyo texto ordenaba la dictación de reglamentos por parte del Poder Ejecutivo para indemnizar a las administradoras privadas, acto que no se realizó. De hecho, algunas de las AFJP recurrieron a los tribunales de justicia para solicitar las respectivas compensaciones, como respuesta a la inacción del gobierno.

Así, la no dictación de los reglamentos se ha convertido en un eje de incertidumbre que representa en algunos casos un riesgo latente, como por ejemplo en la Ley de Protección a los Glaciares. Esto se debe a que existe el potencial de que dicho acto administrativo se utilice de manera tal que afecte negativamente algún proyecto de inversión en ejecución.

Dictación de reglamentos legislativos pendientes, otro elemento que afecta a la Certeza Jurídica en el país Dictación de reglamentos que no toman en cuenta y perjudican a proyectos de inversión. Mediano Plazo. Disminución de la inversión en actividades reguladas por leyes no reglamentadas. Aumento de costos económicos a inversionistas.

Tabla 30. Principales riesgos y su implicancia en la incertidumbre institucional

Evento	Riesgo	Temporalidad	Implicancia
Mayoría legislativa oficialista y las elecciones parlamentarias próximas	Pérdida de la mayoría legislativa relativa con la que cuenta el FPV en la actualidad y de apoyo a la Mandataria	Corto Plazo	Impacto en gobernabilidad. Dificultad para sancionar legislación y ejecutar programa de gobierno.
Ejecutivo con altas facultades regulatorias y un discurso de confrontación	Uso y abuso de facultades bajo un contexto de pérdida de apoyo y legitimidad	Corto Plazo	Choques entre poderes del Estado, polarización social, crisis institucional y social.
Oposición fragmentada en el contexto de una sociedad civil más activa, movilizadora y politizada	No canalización del descontento social y la oposición al gobierno por vías institucionales.	Corto Plazo	Aumento en la frecuencia e intensidad de manifestaciones de descontento social y su posible radicalización. Pérdida de legitimidad del sistema político.
Disminución de la Certeza Jurídica y los Derechos de Propiedad por nacionalización de empresas por parte del Estado.	Que el Estado pierda credibilidad dentro del sistema económico internacional. Empeora las condiciones de la economía local.	Mediano Plazo	Dificultades para acceder a financiamiento internacional. Dificultades para atraer IED en sector de la energía y lograr reducir dependencia energética.
Fallos internacionales y los mecanismos de Solución de Controversias.	No acatar fallos y eventual salida del CIADI.	Mediano Plazo	Deterioro de la imagen internacional de Argentina. Disminución certeza jurídica.
Restricción a la compra de divisas y mercado paralelo de dólares.	Disminución de la IED. Cancelación de proyectos de inversión. Salida de empresas del país.	Corto Plazo.	Disminución de actividad económica. Empeoramiento del clima de negocios. Impacto negativo sobre el empleo.
Alta discrecionalidad en el Régimen Comercial y falta de normas claras	Disminución de la actividad de comercio exterior. Desincentivo a la inversión. Distorsiones en el mercado.	Corto Plazo.	Impacto negativo en actividad económica y la imagen internacional. Dificultad de abastecimiento de mercancías e insumos para la producción.
Dictación de reglamentos legislativos pendientes, otro elemento que afecta a la Certeza Jurídica en el país	Dictación de reglamentos que no toman en cuenta y perjudican a proyectos de inversión.	Mediano Plazo.	Disminución de la inversión en actividades reguladas por leyes no reglamentadas. Aumento de costos económicos a inversionistas.

Fuente: Elaboración propia

Argentina termina una década en la cual se ha beneficiado ampliamente de un entorno externo favorable, en particular los altos precios de los commodities (la soja se encuentra en su precio histórico más alto). Esto, le ha brindado un margen de acción al gobierno para implementar políticas heterodoxas e intervencionistas. A pesar de que el país ha sabido sortear hasta el momento las consecuencias negativas que implica este estilo de conducción (con entorno que muestra señales de desgaste), se cree que el país se podría haber beneficiado muchísimo más de la coyuntura exterior favorable y aprovechar las oportunidades que brinda el comercio exterior y la inversión.

El modelo de crecimiento y el régimen institucional que se observa en Argentina impone restricciones y obstáculos en términos de poder facilitar la expansión de las empresas y el aumento de la competitividad. Lo cual se desarrolla en un marco de profunda incertidumbre, y de ausencia de normas claras, transparentes y permanentes en el tiempo. Por otra parte, se observa una política cortoplacista y del tipo “apagar incendios”, que no plantean soluciones estructurales y a largo plazo.

A pesar de lo anterior, muchos expertos ven el futuro con optimismo. Se observa que al terminar este ciclo de gobiernos, la recuperación (considerando la mantención de condiciones externas favorables) sería muy rápida de lograr por la existencia de grandes potencialidades en los recursos del país (como las reservas de gas de vaca muerta). Sin embargo, las futuras administraciones tendrán la responsabilidad de recomponer el deterioro institucional, en particular del BCRA y el INDEC, para recobrar la credibilidad internacional del país y dar señales contundentes de mayor estabilidad.

Tabla 31. Escenarios de riesgo y grado de estabilidad

Mayoría legislativa oficialista y las elecciones parlamentarias próximas		
Estabilidad (+)	Estabilidad (+/-)	Estabilidad (-)
Mantención de mayorías legislativas del FPV. Y acercamiento hacia la oposición para reducir polarización y mantener apoyo.	Mantener mayoría en al menos una de las dos cámaras. Y establecer negociación con partidos de oposición	Pérdida de mayoría en ambas cámaras. Y profundización en estilo confrontacional.
Ejecutivo con altas facultades regulatorias y un discurso de confrontación		
Estabilidad (+)	Estabilidad (+/-)	Estabilidad (-)
El ejecutivo busca entablar un diálogo constructivo con la oposición y los demás poderes del Estado. Disminución del uso de facultades regulatorias unilaterales. Búsqueda de consensos	Gobierno propone un plan para afrontar el resto del periodo y evita actuar en forma reactiva y unilateral.	Pierde apoyo y legitimidad en la sociedad y profundiza la utilización de sus facultades regulatorias para imponer su plan de gobierno en lo que resta del periodo.
Oposición fragmentada en el contexto de una sociedad civil más activa, movilizadora y politizada		
Estabilidad (+)	Estabilidad (+/-)	Estabilidad (-)
La oposición se convierte en un actor propositivo y asume un liderazgo representativo. La sociedad civil encuentra vías institucionales para canalizar las demandas	La oposición no logra unificarse bajo un liderazgo estable. Surge un nuevo liderazgo al interior del partido justicialista capaz de dar gobernabilidad y representar a una mayoría.	No se consolida un liderazgo representativo desde la oposición y se fragmenta aun más la coalición de gobierno. Se intensifican las expresiones de descontento en la población.
Expropiación y nacionalización de empresas por parte del Estado.		
Estabilidad (+)	Estabilidad (+/-)	Estabilidad (-)
El Estado da señales de que no se profundizarán las expropiaciones, y da curso al pago legítimo de indemnizaciones. Logra atraer IED necesaria para consolidar los proyectos energéticos del país.	Logra atraer IED necesaria para consolidar los proyectos energéticos del país. Y evita confrontación con actores económicos e instituciones internacionales.	No logra atraer IED ni acceder a financiamiento internacional. Aumenta dependencia energética. Y lo enfrenta con mayor intervención en la economía.
Fallos desfavorables ante organismos internacionales de solución de controversias.		
Estabilidad (+)	Estabilidad (+/-)	Estabilidad (-)
Argentina reconoce fallos del CIADI de manera explícita y da curso al pago correspondiente en el plazo adecuado.	Argentina no desconoce el fallo, sin embargo dilata pago pendiente exigiendo para su ejecución la tramitación ante tribunales locales.	Argentina desconoce fallos desfavorables y decide salir del organismo internacional para evitar futuros fallos desfavorables.
Restricción a la compra de divisas y mercado paralelo de dólares		
Estabilidad (+)	Estabilidad (+/-)	Estabilidad (-)
Argentina genera incentivos para el ahorro en pesos, y genera condiciones para disminuir gradualmente las restricciones a la compra de divisas. Entre ellas abordando el tema de la inflación.	Argentina acepta tácitamente el mercado paralelo e interviene para mitigar los efectos y distorsiones que provoca. Busca a través de otras medidas incentivar la actividad económica.	Argentina intensifica políticas expansionistas y medidas de control, estableciendo una relación conflictiva con los inversionistas, derrumbando la confianza en el sistema y desincentivando IED.
Alta discrecionalidad en el Régimen Comercial y falta de normas claras		
Estabilidad (+)	Estabilidad (+/-)	Estabilidad (-)
Argentina flexibiliza barreras al comercio exterior y se transparentan los procesos de aprobación de licencias de importación, brindando mayor certidumbre y garantías.	Argentina flexibiliza restricciones al comercio exterior manteniendo un alto nivel de discrecionalidad y posibilidad de intervención en procesos de importación.	Argentina profundiza programas de sustitución de importaciones e incrementa restricciones al comercio exterior, manteniendo un alto nivel de incertidumbre
Dictación de reglamentos legislativos pendientes, y la Certeza Jurídica		
Estabilidad (+)	Estabilidad (+/-)	Estabilidad (-)
Argentina da curso a la reglamentación de la legislación vigente, teniendo en consideración los proyectos de inversión en ejecución.	Argentina no da curso a reglamentación, dejando abierta la posibilidad de falta reglamentaria como medio de presión frente a proyectos particulares en un caso dado.	Argentina da curso a reglamentación con altas exigencias ambientales, que disminuye fuertemente rentabilidad de inversiones con impacto ambiental.

Fuente: Elaboración propia



ceiUC
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES UC

