

PROPUESTAS LEGISLATIVAS

XIII

Publicación Semestral
Julio - Diciembre 2016



ng | ^{Fundación} Nuevas.
Generaciones

PROPUESTAS LEGISLATIVAS

XIII

Publicación Semestral



ng | ^{Fundación} Nuevas.
Generaciones

Buenos Aires

Enero 2017

Equipo de Asesoría Parlamentaria

Coordinador:

Dr. Diego C. Naveira

Dra. Aurelia Gracia

Lic. Pablo Guido

Dra. Rosario La Madrid

Srta. Agustina Matina

Lic. Bernarda Notta

Dr. Tomás Scuticchio

Dra. Victoria Serú

FUNDACIÓN NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)

Tel: (54) (11) 4822-7721

contacto@nuevasgeneraciones.com.ar

www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto “C”(C1021AAA)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)

Tel. (54) (11) 4813-8383

argentina@hss.de

www.hss.de/americalatina

Hecho el depósito que prevé la ley 11723

Impreso en la Argentina

© 2017 Fundación Nuevas Generaciones Políticas

ISSN 1853-6514

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

Julio - Diciembre 2016

Consejo Consultivo de las Nuevas Generaciones Políticas

Walter Agosto
Alfredo Atanasof
Carlos Brown
Armando Caro Figueroa
Carlos Alberto Carranza
Gustavo Ferrari
Octavio Frigerio
Pablo María Garat
Mariano Gerván
Jorge Giorgeti
Diego Guelar
Horacio Martín Laplaza

Luis Lusquiños
Eduardo Menem
Marcelo Muniagurria
Federico Pinedo
Claudio Poggi
Ramón Puerta
Jorge Alberto Rosso
Jorge Srodek
Enrique Thomas
Pablo Tonelli
Orlando Yans
Norberto Zingoni

Las Nuevas Generaciones Políticas

Manuel Abella Nazar
Carlos Aguinaga (h)
Valeria Arata
Cesira Arcando
Gonzalo Atanasof
Lisandro Bonelli
Eduardo Cáceres
Gustavo Cairo
Mariano Caucino
Pablo Das Neves
Omar de Marchi
Alejandro De Oto Gilotax
Francisco De Santibañes
Gustavo Ferri
Rogelio Frigerio
Natalia Gambaro
Christian Gribaudo
Marcos Hilding Ohlsson
Guillermo Hirschfeld
Joaquín La Madrid

Luciano Laspina
Leandro López
Cecilia Lucca
Gonzalo Mansilla de Souza
Germán Mastrocola
Nicolás Mattiauda
Adrián Menem
Victoria Morales Gorleri
Juan Manuel Morena
Diego Carlos Naveira
Julián Martín Obiglio
Pedro Piana
Damián Specter
Guillermo Tempesta
Ramiro Trezza
Andrés Vallone
Ignacio Villarroel

Director Ejecutivo
Julián Martín Obiglio

Fundación Nuevas Generaciones

Beruti 2480 (C1117AAB)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Argentina

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

ÍNDICE

| | |
|--|---------|
| Presentación del programa de Asesoría Parlamentaria..... | Pág. 9 |
| Equipo de Asesoría Parlamentaria..... | Pág. 12 |
| Introducción de Julián Martín Obiglio (Director Ejecutivo Fundación Nuevas Generaciones)..... | Pág. 13 |
| Introducción de Mariella Franz (Representante en la Argentina de la Fundación Hanns Seidel)..... | Pág. 15 |

1. Reforma del artículo 72 del Código Penal: un paso necesario contra la violencia hacia las mujeres.....Pág.17

El presente trabajo propone modificar el artículo 72 del Código Penal para que la denuncia de las lesiones leves producto de casos de violencia hacia las mujeres, dejen de pertenecer a la instancia privada de la víctima y puedan ser denunciados por cualquier persona que tome conocimiento de ellos. Entendemos que la presente iniciativa permitirá reducir los futuros casos de violencia cuyas consecuencias revistan mayor gravedad.

2. Propuesta para uniformar la vestimenta de los internos en los establecimientos penitenciarios de la Provincia de Buenos Aires.....Pág. 23

En el presente trabajo se propone el uso de uniformes como vestimenta obligatoria para los internos de los establecimientos penitenciarios de todos los regímenes carcelarios de la provincia de Buenos Aires, asegurando al mismo tiempo que la dignidad de los reclusos no se vea afectada por la utilización de este tipo de ropa.

3. Lineamientos para el impulso emprendedor en zonas de vulnerabilidad social.....Pág. 29

El objeto del presente trabajo es el de proponer una serie de herramientas esenciales destinadas a fomentar el espíritu emprendedor en los segmentos expuestos a situaciones de vulnerabilidad socio-económica.

4. Régimen de promoción de la industria de barcazas de carga a granelPág.39

En el presente trabajo se propone la creación de un régimen especial de incentivo a la industria de las barcazas graneleras. El motivo principal

de la iniciativa pone el foco en crear las condiciones necesarias para potenciar el transporte fluvial de cargas aprovechando la navegabilidad del Río Paraná.

5. **Propuesta para la creación de un Concejo Federal de Economías Regionales.....Pág.47**
 Las economías regionales de nuestro país se encuentran desde hace tiempo atravesando una situación límite. Dicha situación encuentra parte de sus problemas en la escasez de recursos, la falta de acceso al crédito y a las dificultades que tiene el gobierno federal para brindar el apoyo necesario. A fin de solucionar parte de dichas falencias, en el presente trabajo se propone la creación de un concejo federal cuyo objetivo sea el de potenciar la competitividad de las economías regionales.

6. **Dotación de paramédicos en ambulancias.....Pág.53**
 En el presente trabajo se propone que los servicios de traslado de pacientes en caso de emergencia cuenten con la presencia de paramédicos en su dotación. De este modo se podrá contar con personal específicamente preparado para dichas situaciones mientras que los médicos que hoy desarrollan tales funciones en las ambulancias permanezcan en los centros de atención cumpliendo tareas de mayor complejidad.

7. **Propuesta para la democratización de asociaciones civiles y sindicales.....Pág.61**
 En el presente trabajo se propone reforzar la vida democrática de aquellas organizaciones civiles y sindicales que reciben apoyo económico estatal. A nuestro entender, esta iniciativa resulta fundamental para dotar de transparencia y alternancia a las organizaciones intermedias, situación que sin dudas beneficiará a toda la sociedad.

8. **Prohibición de ingreso de menores alcoholizados a locales bailables en la Provincia de Buenos Aires.....Pág. 65**
 Es cada vez más habitual que los adolescentes ingieran bebidas alcohólicas antes de ir a bailar o de concurrir a fiestas privadas en lugares públicos alquilados. Para desalentar dichas prácticas en el presente trabajo se propone prohibir en la Provincia de Buenos Aires el ingreso de menores de edad a los locales bailables y fiestas en estado de ebriedad.

9. **Garantía de conservación de la obra pública vial en la provincia de Buenos Aires.....Pág.69**
En el presente trabajo se propone que la obra pública vial desarrollada en la provincia de Buenos Aires esté dotada de garantías suficientes para que su calidad y preservación se mantenga a lo largo del tiempo. Las medidas que aquí se proponen oficiarán de herramienta eficaz contra los casos de corrupción en la contratación de dichas obras.
10. **Informe acerca de la constitucionalidad de la retención bancaria para el pago del Impuesto a los Ingresos Brutos.....Pág.73**
El presente trabajo tiene como objetivo analizar la legitimidad del sistema mediante el cual los organismos de recaudación fiscal instituyen a los bancos como agentes de retención de los ingresos de los usuarios. Dada la similitud de este esquema en las diferentes jurisdicciones locales, posamos nuestro enfoque en los principios que la rigen y las posturas jurisprudenciales que se expiden acerca de su constitucionalidad.
11. **Creación del sistema de registro vital y clínico digital.....Pág.93**
En el presente trabajo se propone crear un sistema digital que permita registrar la historia vital clínica de una persona. Esta propuesta, a diferencia de las llamadas historias clínicas digitales, pretende que quede plasmada la vida clínica de una persona desde el nacimiento y hasta su deceso en módulos interconectados.
12. **Reflexiones acerca de la toxicidad del ácido ftálico, bisfenol A y los parabenos y su presencia en productos de consumo cotidiano.....Pág. 103**
El presente trabajo tiene como objetivo crear consciencia acerca de la toxicidad que poseen tanto el ácido ftálico, el bisfenol A y los parabenos en la salud de los seres humanos. Si bien el uso de dichas sustancias está regulado, es necesario identificar los efectos que producen cuando se los emplea en elementos de consumo diario y promover una regulación más exhaustiva.
13. **Incentivo a la adopción de sistemas de calentamiento de agua en base a la energía solar en la Provincia de Entre Ríos.....Pág.121**
El presente trabajo propone establecer directrices mínimas de incentivo a la instalación de sistemas de colección solar para el calentamiento de agua de uso doméstico en la Provincia de Entre Ríos. La presente propuesta no sólo redundará en un menor gasto y en el ahorro de combustibles fósiles como el gas natural y el fuel oil, sino que además,

contribuirá a reducir las emanaciones de gases de efecto invernadero.

14. Protección de los trabajadores contra la radiación solar.....Pág.127

En el presente trabajo se propone la obligatoriedad de proporcionar a los trabajadores que desarrollan tareas al aire libre en horas diurnas de los medios idóneos y necesarios de protección contra las radiaciones del sol.

PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA DE ASESORÍA PARLAMENTARIA

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

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

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

En la presente edición se publica una selección de los trabajos llevados a cabo por el equipo de Asesoría Parlamentaria durante el segundo semestre de 2016. Por cuestiones de espacio, los trabajos que se enumeran a continuación no han sido incluidos en esta publicación, no obstante lo cual pueden ser consultados en su versión digital en nuestra página web accediendo a <http://www.nuevasgeneraciones.com.ar/2013/ppublicas.php>

Autonomía de los colegios privados de la Ciudad de Buenos Aires para establecer su cronograma lectivo.

El presente trabajo propone dotar a los colegios privados de la Ciudad de Buenos Aires de la autonomía necesaria para estructurar sus cronogramas lectivos disponiendo las fechas de inicio de clases y recesos intermedios.

De esta manera, y en la medida en que se cumpla la cantidad de días de clase y de descanso anual y semanal establecidos por la legislación vigente, los establecimientos podrán organizar sus actividades de la manera en que mejor se ajusten a sus conveniencias.

Propuesta de reconocimiento en Argentina de las horas de vuelo realizadas por pilotos argentinos en el exterior.

El objeto de este informe es llamar la atención acerca del desactualizado sistema que rige la actividad aeronáutica civil en Argentina en lo que refiere al reconocimiento del tiempo de vuelo acumulado por los pilotos privados y públicos, especialmente con aeronaves matriculadas en el extranjero.

La enseñanza de finanzas personales en la currícula educativa de Entre Ríos.

En el presente trabajo se propone que se impartan a los alumnos del secundario los conocimientos básicos de finanzas personales. La adolescencia es el momento de la vida de una persona en que se comienzan a hacer pequeños gastos para sus aficiones y gustos como ser vestimenta, accesorios, esparcimiento, deportes, tecnología, etc. Por dicho motivo, entendemos que es de utilidad dotar a dichos jóvenes de determinadas nociones relativas a la economía doméstica y el manejo del dinero.

Condiciones mínimas de higiene de baños públicos en estaciones de servicio de la provincia de Entre Ríos.

Las condiciones de los baños públicos de las estaciones de servicio ubicadas en las rutas y autopistas, en muchos casos dejan bastante que desear. Los que se encuentran en la provincia de Entre Ríos no son ajenos a dicha realidad. En el presente informe se establecen los requisitos mínimos de higiene y salubridad con que deben contar los baños de acceso público de las estaciones de servicio ubicadas dentro del territorio de la mencionada provincia.

Plataforma para las operaciones de compra de los sistemas públicos de salud.

Las compras del sistema de salud deben funcionar de manera eficiente, transparente y con bajos costos. Para ello, se propone la creación de una plataforma a través de la cual se impulse la creación de una comunidad de compras virtual, promoviendo el asociativismo en una forma novedosa, flexible, donde se puedan ofertar medicamentos, insumos y servicios a los que puedan acceder todos los actores del sector, para una compra en

escala, al agregar virtualmente todos los pedidos de la demanda.

Pañales ecológicos: una opción amigable con el ambiente para los programas de entrega gratuita llevados a cabo por el Estado Nacional.

Los pañales convencionales desechables son los más difundidos desde hace décadas. Son livianos y prácticos, pero muchas veces los materiales con que están fabricados causan afecciones a quienes los usan. Asimismo, dichos materiales generan un impacto ambiental negativo al momento de su disposición final. En el presente trabajo se propone que el Estado Nacional reemplace gradualmente los pañales convencionales descartables por pañales reutilizables de tela en los planes de entrega gratuita a niños y adultos.

Régimen de Asociación Público Privada para la ciudad de Rosario.

Las asociaciones público-privadas (APP) constituyen una novedosa manera de contratación del Estado. Su utilización implica una reducción de costos para la administración pública, la optimización de los resultados esperados, y mayor transparencia en la contratación con el Estado. En el presente trabajo se detallan todas las ventajas que implica la adopción de las APP en la ciudad de Rosario.

Extraterritorialidad del transporte de residuos en zona Comahue.

El transporte transfronterizo de residuos debe ser analizado bajo el principio de la extraterritorialidad. No obstante ello, previo al desarrollo de cualquier política pública al respecto, deben analizarse las distintas normas que rigen localmente. En el presente trabajo en particular se toman las leyes de las provincias de Río Negro y Neuquén referidas a la disposición final de residuos con el fin de saber si su transporte transfronterizo no vulnera las legislaciones locales.

Creación de la Corporación Rosario Sudoeste.

La Ciudad de Rosario ha experimentado en los últimos un desarrollo vertiginoso. No obstante ello, circunstancias históricas, políticas, económicas y sociales por las que han atravesado Argentina y la región han influido en que dicho desarrollo diera lugar a enormes desigualdades entre los diferentes distritos de dicha ciudad santafesina, especialmente en su sector sudoeste. Con el objeto de revertir dicha realidad, en el presente trabajo se propone llevar adelante la creación de la Corporación Rosario Sudoeste.



EQUIPO DE ASESORÍA PARLAMENTARIA

COORDINADOR

DR. DIEGO C. NAVEIRA

EQUIPO INVESTIGADOR

DRA. AURELIA GRACIA

LIC. PABLO GUIDO

DRA. ROSARIO LA MADRID

SRTA. AGUSTINA MATINA

LIC. BERNARDA NOTTA
DR. TOMÁS SCUTICCHIO
DRA. VICTORIA SERÚ

INTRODUCCIÓN DE LA FUNDACIÓN NUEVAS GENERACIONES

La Fundación Nuevas Generaciones es una institución de la política argentina, que desde 2010 trabaja pensando en el mediano y largo plazo. Por ello genera programas de gobierno consensuados, promueve acuerdos políticos que se sostengan en el tiempo, e invierte en la formación de los equipos de profesionales que serán esenciales para los gobernantes de los próximos años.

Nuevas Generaciones trabaja dentro de una concepción

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

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

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

En esta decimotercera publicación correspondiente a los trabajos llevados a cabo entre julio y diciembre de 2016, nuevamente abordamos temas relacionados a políticas públicas procurando promover su debate entre los líderes políticos y formadores de opinión, destacando el hecho de los consensos ya obtenidos y de la viabilidad política de su aplicación.

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

Dr. Julián Martín Obiglio
Director Ejecutivo
Fundación Nuevas Generaciones

INTRODUCCIÓN DE LA FUNDACIÓN HANNS SEIDEL

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

Desde hace 40 años, la HSS se ha comprometido con la cooperación al desarrollo y ejecuta actualmente cerca de 90 proyectos en más de 60 países en todo el mundo.

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

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

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

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

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

Dra. Mariella Franz

Representante de la Fundación
Hanns Seidel en la República Argentina

1

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel

Reforma del artículo 72 del Código Penal: un paso necesario contra la violencia hacia las mujeres

Resumen ejecutivo

El presente trabajo propone modificar el artículo 72 del Código Penal para que la denuncia de las lesiones leves producto de casos de violencia hacia las mujeres, dejen de pertenecer a la instancia privada de la víctima y puedan ser denunciados por cualquier persona que tome conocimiento de ellos. Entendemos que la presente iniciativa permitirá reducir los futuros casos de violencia cuyas consecuencias revistan mayor gravedad.

I) La violencia hacia las mujeres, una tendencia alarmante

En los últimos tiempos ha cobrado gran relevancia la problemática relativa a la violencia contra las mujeres en diversos ámbitos de la vida

social. Dicha violencia puede ser manifestada de diversa manera, sea mediante actos de discriminación, el menosprecio, las agresiones físicas, sexuales, psicológicas, morales, etc. También son variados los espacios en los dicha violencia ocurre, ya que se da tanto en el ámbito doméstico como en el laboral.

Afirman los expertos en esta temática que el problema de la violencia contra la mujer tiene sus orígenes en el modelo patriarcal de familia. Dicho modelo se caracterizaba por considerar a la mujer como una propiedad del hombre, del patriarca. Así pues, la mujer pasaba de las manos del padre a las manos del esposo, teniendo ambos plena autoridad sobre ella, pudiendo decidir, incluso, sobre su vida. La mujer estaba así excluida de la sociedad y formaba parte del patriarca, relegada su figura a la mera función reproductiva y a las labores domésticas. Dentro de dicho esquema, la mujer debía obediencia y sumisión, primero al padre, y luego al marido.

Con el correr de los siglos, el modelo de familia patriarcal se ha atenuado. Pero recién en los últimos cien años la mujer ha pasado a ocupar un lugar de mayor relevancia dentro de la sociedad. Dejar el hogar y las tareas domésticas fue determinante para comenzar el verdadero cambio del rol femenino tanto en el ámbito familiar como en el resto de los espacios de la sociedad. Comenzó entonces a introducirse no solo en el ámbito educativo, universitario y político.

No obstante lo antedicho, en muchas ocasiones el maltrato físico y moral que se dispensa a las mujeres no se condice con los logros por ellas alcanzados.

Desde finales del siglo XIX y principalmente durante el siglo XX, la violencia contra las mujeres pasó de ser considerado un asunto privado a ser un problema social y público. Desde entonces la percepción pública se ha ido concientizando sobre las auténticas dimensiones de un problema que afecta al 50% de la población global, motivo por el cual los cuerpos legislativos han dictado normas destinadas a erradicarlo.

Estadísticamente, en nuestro país, las cifras de casos de violencia contra las mujeres son alarmantes. Durante 2015 fueron asesinadas 253 mujeres a causa de la violencia ejercida por el hombre. Dicha cifra, según el último informe del Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina, da un promedio de una mujer asesinada cada 37 horas, marcando un

incremento del 4,2% respecto del año anterior.

II) La protección de la mujer contra la violencia en la legislación Argentina

La normativa vigente, las multitudinarias manifestaciones y las constantes campañas de concientización contra la violencia hacia las mujeres, son las herramientas con que hoy se cuenta para hacer frente a esta problemática y reducir las escalofriantes estadísticas mencionadas precedentemente.

La Organización de las Naciones Unidas, define a la violencia contra la mujer como “todo acto de violencia de género que resulte, o pueda tener como resultado un daño físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada. Por su parte, la legislación local, a través de la ley 26.485 establece que violencia contra las mujeres es “toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal”. El artículo 5º de dicha norma, establece que uno de los tipos de violencia comprendidos según la mencionada definición, es aquella de tipo físico, entendiéndola como “la que se emplea contra el cuerpo de la mujer produciendo dolor, daño o riesgo de producirlo y cualquier otra forma de maltrato agresión que afecte su integridad física.” Por lo tanto, el maltrato físico implica una acción no accidentada del hombre que provoque, o pueda producir, daño físico o enfermedad en la mujer, o que la coloque en grave riesgo de padecerla.

III) Necesidad de ampliar la protección a la mujer

Con todo lo anteriormente expuesto, resulta fundamental establecer con claridad el objeto del presente trabajo. El mismo, tiene como principal finalidad, lograr combatir la violencia contra las mujeres, asegurando así sus derechos y respetándola en su integridad.

En base a la línea argumental que venimos explicando, la propuesta normativa que estamos presentando, busca acotar aún más la posibilidad de que ocurran casos de violencia contra las mujeres cuyo desenlace sea fatal. Más precisamente, en el presente trabajo se propone que las lesiones leves dolosas contempladas en el artículo 72 inc. 2 del Código Penal de la Nación, sean delitos de instancia pública, siempre que encuadre dentro de uno o más de los supuestos comprendidos en el artículo 5, inciso 1 de la Ley 26.485 de “Protección Integral de Mujeres”.

Según el artículo 89 del Código Penal, se entiende por lesiones leves al daño en el cuerpo o en la salud de otra persona, que no esté previsto en otra disposición del Código. Las lesiones leves se definen por exclusión: son aquellas que no son ni graves ni gravísimas. Por su parte, cuando se habla de iniciar de una acción de oficio, se está haciendo referencia a aquella que se inicia sin necesidad de actividad de parte interesada, es decir, no es a instancia de parte. Este último punto resulta de fundamental importancia, ya que la acción de oficio permite al Estado, a través del Ministerio Público Fiscal, iniciar automáticamente una causa, investigar un delito, defender los intereses de la víctima, e incluso prevenir que el investigado vuelva a delinquir.

Según los especialistas, la violencia contra la mujer se basa en una dinámica que mantiene atrapadas psicológicamente a las mujeres maltratadas quitándoles su autoestima. En un primer momento, el maltratador prepara a su víctima, y la despoja de su seguridad, confianza y autonomía, con diferentes tipos de maltrato psíquico, para que cuando llegue el maltrato físico (si se produce) la víctima se sienta sola, avergonzada, con sentimientos de culpabilidad y totalmente dependiente de su verdugo. La violencia contra la mujer suele manifestarse en primer lugar con agresiones verbales (maltrato psíquico) en sus formas más encubiertas: humillaciones, descalificaciones, insultos, pasando luego a las agresiones físicas (maltrato físico) con empujones, bofetones y en casos extremos golpizas, violaciones e incluso la muerte. En numerosos casos la víctima no denuncia el delito ante las autoridades por temor, vergüenza, o alguna otra causa que, en definitiva, resulta la obstrucción en la investigación de estos hechos antijurídicos.

Lo que se busca evitar con la presente iniciativa, concretamente, es que aquél hombre que ha cometido este tipo de actos causando lesiones leves hacia una mujer, vuelva a ejercer violencia contra ella u otra. La herramienta para lograrlo es, precisamente, estableciendo la instancia de oficio en aquellos casos en que un hombre cause lesiones leves a una mujer.

La estadística refleja un drama al que el Estado aún no ha conseguido poner freno. Las leyes específicas que se han sancionado en los últimos años, como la tipificación del delito de femicidio, y la creación de dependencias oficiales para abordar esta problemática, como lo es el Consejo Nacional de las Mujeres, no han logrado frenar los casos de violencia hacia la mujer. Ello implica que hay que seguir trabajando arduamente para revertir dicha situación.

En definitiva, la violencia de todo tipo que se ejerce contra la mujer ha sido, y sigue siendo, un hecho aberrante que se debe combatir a través de distintos mecanismos y herramientas.

Para finalizar, cabe recordar lo manifestado por el ex secretario general de las Naciones Unidas Kofi Annan cuando señaló: “La violencia contra la mujer es quizá la más vergonzosa violación de los derechos humanos. Mientras continúe, no podemos afirmar que estemos logrando progresos reales hacia la igualdad, el desarrollo y la paz”.

IV) Texto normativo propuesto

ARTÍCULO 1º.- Modifíquese el artículo 72 del Código Penal de la Nación Argentina, que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 72.- Son acciones dependientes de instancia privada las que nacen de los siguientes delitos:

- 1º) Los previstos en los artículos 119, 120 y 130 del Código Penal cuando no resultare la muerte de la persona ofendida o lesiones de las mencionadas en el artículo 91.
- 2º) Lesiones leves, sean dolosas o culposas
- 3º) Sin embargo, en los casos de este inciso se procederá de oficio cuando mediaren razones de seguridad, interés público, o encuadre dentro de uno o más supuestos comprendidos en el

artículo 5° inciso 1 de la Ley 26.485.

- 4°) Impedimento de contacto de los hijos menores con sus padres no convivientes.

En los casos de este artículo, no se procederá a formar causa sino por acusación o denuncia del agraviado, de su tutor, guardador o representantes legales. Sin embargo, se procederá de oficio cuando el delito fuere cometido contra un menor que no tenga padres, tutor ni guardador, o que lo fuere por uno de sus ascendientes, tutor o guardador.

Cuando existieren intereses gravemente contrapuestos entre algunos de éstos y el menor, el Fiscal podrá actuar de oficio cuando así resultare más conveniente para el interés superior de aquél.”

ARTÍCULO 2°.- Comuníquese, etc.

2

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

Propuesta para uniformar la vestimenta de los internos en los establecimientos penitenciarios de la Provincia de Buenos Aires

Resumen ejecutivo

En el presente trabajo se propone el uso de uniformes como vestimenta obligatoria para los internos de los establecimientos penitenciarios de todos los regímenes carcelarios de la provincia de Buenos Aires, asegurando al mismo tiempo que la dignidad de los reclusos no se vea afectada por la utilización de este tipo de ropa.

I) Uniformes de los presidiarios y su dignidad personal

Entendemos que resulta necesario implementar el uso de uniformes como vestimenta obligatoria para los internos de los establecimientos penitenciarios de la provincia de Buenos Aires sin importar el tipo de

régimen bajo el cual ellos se encuentren privados de su libertad. Para ello proponemos aceptar las recomendaciones establecidas en la regla N°19 de las “Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos”, para garantizar que los uniformes que ellos vistan sean cómodos, higiénicos y dignos. Dichas “Reglas”, comúnmente denominadas “Reglas Mandela”, son una serie de lineamientos adoptados por las Naciones Unidas en 1955, que tuvieron su última reforma el pasado 17 de diciembre de 2015. La versión revisada y aprobada por unanimidad en la 70ª sesión de la Asamblea General de la ONU establece nuevos estándares para el tratamiento de quienes se encuentran privados de su libertad, basándose en los recientes avances de la ciencia penitenciaria y las mejores prácticas internacionales. De ser aplicadas plenamente, dichas reglas podrían contribuir a cambiar lo que hasta ahora ha sido el sistema carcelario y su política de sujeción y castigo.

II) Un espacio a llenar en la legislación vigente de la Provincia de Buenos Aires

La ley 12.256 ya prevé de manera genérica en su artículo 9º, inciso 3), que las ropas de los presidiarios no deben ser degradantes ni humillantes, por lo tanto, la autoridad de aplicación deberá atenerse a dicha manda al momento de definir el diseño de los uniformes que en el presente trabajo proponemos implementar.

La homogeneización de las prendas de los reos trae aparejados varios beneficios entre los cuales se pueden mencionar los siguientes.

- Elimina las diferencias de status social de los presidiarios. En la cárcel, calzar zapatillas de marca o vestir una campera deportiva cara es una señal de poder. Asimismo, ese tipo de prendas convierten a su dueño en blanco de robo por parte de otros internos. El uso de uniformes, por lo tanto, reducirá la posibilidad de que ocurran estas disputas, disminuyendo así las situaciones de acoso y violencia entre los reclusos.
- Reduce las posibilidades de contrabando de elementos prohibidos, como droga, armas punzantes, herramientas para fugarse, etc., que muchas veces son escondidas en las costuras de la ropa que los familiares o amigos entregan al preso. El uso de ropa provista por el Servicio Penitenciario significará un mayor control sobre ella y una menor posibilidad de ser adulterada por parte de sujetos ajenos al establecimiento penitenciario.
- El costo de los uniformes no tiene por qué ser elevado, y una alternativa para solventar dichos costos es enseñar a los presos

a fabricarlos. De esa manera ellos aprenden un oficio a la vez que aportan a cubrir sus propias necesidades.

- Por otro lado, los uniformes son útiles para distinguir a los internos de los establecimientos penitenciarios de las demás personas que ingresan a ellos. Tal es el caso de los funcionarios judiciales, del personal secundario de los establecimientos, del personal de mantenimiento o de los allegados que concurren a visitar a los reclusos. Así pues, el uso de uniformes contribuirá a crear mayor orden y evitará posibles confusiones y situaciones de fuga.

El uso de uniformes por parte de los reclusos está extendido en muchos países. Como ejemplos podemos mencionar a los Estados Unidos de Norteamérica, Reino Unido, Canadá, Reino de España, Francia, Rusia, China, El Salvador, Méjico, Filipinas e India, entre otros.

III) Salvaguarda de la dignidad de los internos

Por último, queremos dejar en claro nuestra férrea intención de que el uso de uniformes no signifique un menoscabo a la dignidad del condenado ni implique su discriminación, y mucho menos dificulte el proceso para su reinserción en la sociedad. Por dichos motivos, expresamente proponemos la excepción de utilizar los uniformes cuando los reos se encuentren cumpliendo la condena mediante regímenes alternativos o sustitutivos de la ejecución de la pena, como ser un régimen con salidas transitorias, prisión domiciliaria, libertad condicional, libertad asistida, etc. Dichas concesiones son razonables ya que se trata de situaciones que no requieren de la individualización del reo. A su vez evitan que se lo someta al escarnio que implicaría su exposición en público con un traje de presidiario mientras se encuentra en las etapas de reinserción en la sociedad.

IV) Conclusión

La presente propuesta normativa persigue, entonces, capitalizar las ventajas prácticas que brinda el uso de una vestimenta uniforme y estandarizada por parte de todos los que se encuentran privados de su libertad dentro de un complejo penitenciario; para disminuir la violencia y elevar los niveles de seguridad dentro de ellos; facilitar la vigilancia de los presos; y dificultar los potenciales intentos de fuga.

V) Texto normativo propuesto

ARTÍCULO 1°- Modifíquese el artículo 75 de la ley 12.256, que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 75- La vestimenta básica de los procesados será un uniforme de uso obligatorio provisto por el Servicio Penitenciario.

Esta vestimenta deberá:

- 1) ser apropiada para el clima y suficiente para mantenerse en buena salud;
- 2) mantenerse limpia y en buen estado;
- 3) cambiarse y lavarse con la frecuencia necesaria para cuidar la higiene;
- 4) permitir la fácil identificación de los presidiarios como tales.

La reglamentación definirá el diseño de dicho uniforme, conforme a lo dispuesto en el artículo 9° inciso 3) de la presente ley.”

ARTÍCULO 2°- Incorpórese el artículo 75 bis a la ley 12.256, que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTICULO 75 bis – El uso de uniforme será obligatorio mientras el procesado se encuentre dentro de establecimientos penitenciarios, o cumpliendo diligencias judiciales fuera de dichos establecimientos o se encuentre en traslado. En los casos en que el procesado deba salir del establecimiento penitenciario para otros fines autorizados, se le permitirá el uso de vestimentas del tipo civil.”

ARTÍCULO 3°- Modifíquese el artículo 125 de la ley 12.256, que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 125 - La vestimenta básica de los condenados incluidos en cualquiera de las modalidades de este régimen será un uniforme de uso obligatorio provisto por el Servicio Penitenciario.

Esta vestimenta deberá:

- 1) ser apropiada para el clima y suficiente para mantenerse en buena salud;
- 2) mantenerse limpia y en buen estado;
- 3) cambiarse y lavarse con la frecuencia necesaria para cuidar la higiene;
- 4) permitir la fácil identificación de los presidiarios como tales.

La reglamentación definirá el diseño de dicho uniforme, conforme a lo dispuesto en el artículo 9° inciso 3) de la presente ley.”

ARTÍCULO 4°- Incorpórese el artículo 125 bis a la ley 12.256, que quedará

redactado de la siguiente manera:

“ARTICULO 125 bis – El uso de uniforme será obligatorio mientras el condenado se encuentre dentro de establecimientos penitenciarios, o cumpliendo diligencias judiciales fuera de dichos establecimientos o se encuentre en traslado. En los casos en que el condenado deba salir del establecimiento penitenciario para otros fines autorizados, o cuando se encuentre cumpliendo la ejecución de la pena a través de modalidades sustitutivas o alternativas llevadas a cabo total o parcialmente fuera de los establecimientos penitenciarios, se le permitirá el uso de vestimentas del tipo civil.”

ARTÍCULO 5°- Modifíquese el artículo 136 de la ley 12.256, que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 136 - La vestimenta básica de los condenados incluidos en cualquiera de las modalidades de este régimen será un uniforme de uso obligatorio provisto por el Servicio Penitenciario.

Esta vestimenta deberá:

- a) ser apropiada para el clima y suficiente para mantenerse en buena salud;
- b) mantenerse limpia y en buen estado;
- c) cambiarse y lavarse con la frecuencia necesaria para cuidar la higiene;
- d) permitir la fácil identificación de los presidiarios como tales.

La reglamentación definirá el diseño de dicho uniforme, conforme a lo dispuesto en el artículo 9° inciso 3) de la presente ley.”

ARTÍCULO 6°- Incorpórese el artículo 136 bis a la ley 12.256, que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTICULO 136 bis – El uso de uniforme será obligatorio mientras el condenado se encuentre dentro de establecimientos penitenciarios, o cumpliendo diligencias judiciales fuera de dichos establecimientos o se encuentre en traslado. En los casos en que el condenado deba salir del establecimiento penitenciario para otros fines autorizados, o cuando se encuentre cumpliendo la ejecución de la pena a través de modalidades sustitutivas o alternativas llevadas a cabo total o parcialmente fuera de los establecimientos penitenciarios, se le permitirá el uso de vestimentas del tipo civil.”

ARTÍCULO 7°- Modifíquese el artículo 152 de la ley 12.256, que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 152 - La vestimenta básica de los condenados incluidos en cualquiera de las modalidades de este régimen será un uniforme de uso obligatorio provisto por el Servicio Penitenciario.

Esta vestimenta deberá:

- a) ser apropiada para el clima y suficiente para mantenerse en buena salud;
- b) mantenerse limpia y en buen estado;
- c) cambiarse y lavarse con la frecuencia necesaria para cuidar la higiene;
- d) permitir la fácil identificación de los presidiarios como tales.

La reglamentación definirá el diseño de dicho uniforme, conforme a lo dispuesto en el artículo 9° inciso 3) de la presente ley.”

ARTÍCULO 8°- Incorpórese el artículo 152 bis a la ley 12.256, que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTICULO 152 bis – El uso de uniforme será obligatorio mientras el condenado se encuentre dentro de establecimientos penitenciarios, o cumpliendo diligencias judiciales fuera de dichos establecimientos o se encuentre en traslado. En los casos en que el condenado deba salir del establecimiento penitenciario para otros fines autorizados, o cuando se encuentre cumpliendo la ejecución de la pena a través de modalidades sustitutivas o alternativas llevadas a cabo total o parcialmente fuera de los establecimientos penitenciarios, se le permitirá el uso de vestimentas del tipo civil.”

ARTÍCULO 9°- Comuníquese, etc.

3 PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

Lineamientos para el impulso emprendedor en zonas de vulnerabilidad social

Resumen ejecutivo

El objeto del presente trabajo es el de proponer una serie de herramientas esenciales destinadas a fomentar el espíritu emprendedor en los segmentos expuestos a situaciones de vulnerabilidad socio-económica.

I) Introducción

El presente trabajo propone lineamientos a seguir con el fin de impulsar e incrementar el potencial productivo de zonas y poblaciones vulnerables y desplazadas, desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos, como así también alcanzar estabilidad socio-económica en el mediano y largo plazo.

Concretamente, dispone la creación del régimen de integración de emprendimientos en zonas vulnerables en el ámbito de la Nación Argentina. Éste tiene como objeto promover el desarrollo y la inclusión económica y social de sectores vulnerables mediante la formalización de sus emprendimientos vulnerables, la sistematización de su registro, la promoción de las políticas públicas que los atañen y el incentivo de la práctica de la economía social.

II) Reconocimiento del potencial de las zonas vulnerables

Partiendo de la apuesta de la economía social por sociedades más justas y equilibradas, nos encontramos en estos momentos en apertura

hacia nuevos modelos económicos, nuevas fórmulas de combinación de los emprendimientos con la solidaridad, el desarrollo local y la sostenibilidad. También nos enfrentamos a nuevas situaciones de vulnerabilidad y actores afectados por una desventaja estructural.

Creemos que la política social se debe tomar como una herramienta fundamental del Estado y los gobiernos para lograr -junto con la política económica- la dignificación del ser humano y la superación de la pobreza. Ello no debe entenderse en el marco de asistencialismo alguno, sino como la generación de condiciones de posibilidad en las cuales los distintos actores alcancen autonomía y puedan ser protagonistas en sus propios proyectos.

La diversidad de los territorios en los que se aplican los distintos programas de dinamización social nos compele a tomar en cuenta los modelos planteados desde la economía social como respuesta a los nuevos escenarios en los que se formulan propuestas de emprendimientos colectivos en zonas vulnerables.

Estos modelos destacan la necesidad de apoyar la creación de estructuras que permitan cubrir necesidades individuales mediante soluciones colectivas tutorizadas e impulsoras de emprendimientos, partiendo de grupos conformados o promoviendo la generación de estos grupos, así como el fomento de la acción voluntaria en el desarrollo emprendedor de los entornos vulnerables. Este apoyo debe implementarse mediante una acción conjunta y estratégica para el sector, gestionada de modo colaborativo y cooperativo, como así también la aplicación del enfoque sistémico de orientación colectiva y cooperativa, que impulsa las interacciones y promueve las relaciones.

Un antecedente en el que puede encontrarse la aplicación efectiva de este enfoque, arraigado en la perspectiva de la economía social, es la ley 26.117 de promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social, cuyo objeto es “la promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales”. Resulta evidente que la perspectiva allí planteada es similar a que se propone en este proyecto de ley, ya que ambos persiguen la integración de los sectores más vulnerables de la sociedad, poniendo una vez más en práctica una política social de derechos y obligaciones a través de sus respectivas herramientas.

III) Propuesta programática

Los emprendimientos que deberían ser alcanzador por el régimen que en el presente trabajo se propician deberán estar localizados en zonas de alta vulnerabilidad social y económica, conforme lo defina y delimite su reglamentación.

Para el logro de los objetivos propuestos, se establecen diversos beneficios e incentivos a favor de los emprendimientos formalizados, que consisten en exenciones fiscales, aportes no reintegrables y acceso a diversos programas de capacitación.

A estos efectos se propone la creación de un registro de emprendimientos en zonas vulnerables, en el cual se deben inscribir los que aspiren al otorgamiento de los beneficios que se establecen en el proyecto adjunto.

Asimismo, en la inteligencia de la norma proyectada, se prevé la intervención de entidades de intermediación, las cuales deberán contar con experiencia en actividades de promoción, colaboración, y/o capacitación, y llevarán adelante acciones de tutoría sobre los emprendimientos a fin de consolidarlos como iniciativas empresariales económicamente rentables y autosustentables, contribuyendo a la inclusión socio económico y al mejoramiento de las condiciones de vida de quienes participan directa e indirectamente en ellos.

IV) Texto normativo propuesto

ARTÍCULO 1º.- Creación y Objeto. Créase el Régimen de Integración de Emprendimientos Vulnerables en el ámbito de la Nación Argentina. Este régimen tendrá como fin promover un sistema de incentivos para el desarrollo y la promoción de emprendimientos vulnerables. Los objetivos del presente régimen comprenden la formalización de los emprendimientos vulnerables, la sistematización de sus registros, el incentivo de la práctica de la economía social, el desarrollo y la inclusión social de los habitantes y el crecimiento del sector productivo de la Nación Argentina.

ARTÍCULO 2º.- Exclusión. Se encuentran excluidas del presente régimen las cooperativas cuya actividad principal sea el otorgamiento de créditos o aquellas que cuenten con ingresos provenientes del Estado Nacional,

Provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que superen más del treinta por ciento (30%) de su facturación anual.

ARTÍCULO 3º.- Definiciones. A efectos de la presente, se consideran:

- a) “Emprendimientos Vulnerables”: aquellos proyectos que tengan por finalidad el diseño y desarrollo de procesos de producción, intercambio y/o comercialización de bienes y/o servicios dentro de zonas económica y socialmente vulnerables.
- b) “Zonas Vulnerables”: Aquellas áreas geográficas incluidas dentro de los polígonos definidos y delimitados de conformidad con la reglamentación de la presente ley, que por sus circunstancias tengan un difícil acceso a los servicios públicos básicos, posean una infraestructura deficiente y/o se enfrentan a situaciones adversas por factores climáticos y/o ambientales sin contar con los medios necesarios para prevenir o reparar los daños.
- c) “Entidades de Intermediación”: Personas físicas o jurídicas no estatales que realicen actividades de promoción, colaboración, desarrollo y/o capacitación en relación a emprendimientos vulnerables. Éstas serán seleccionadas mediante concurso público, de acuerdo a las condiciones establecidas por la reglamentación de la presente ley.
- d) “Formalización”: Se considera que un emprendimiento se encuentra formalizado cuando cumpla con los siguientes requisitos, en el modo y forma que determine la reglamentación de la presente ley:

Personas Jurídicas:

- I. Inscripción ante el registro público correspondiente;
- II. Inscripción ante los organismos de recaudación nacionales y locales;
- III. El adecuado registro de los empleados en relación de dependencia ante los organismos de la seguridad social;

Personas físicas:

- I. Inscripción ante los organismos de recaudación nacionales y locales;
- II. El adecuado registro de los empleados en relación de dependencia ante los organismos de la seguridad social;

ARTÍCULO 4º.- Autoridad de aplicación. Facultades. Corresponde a la autoridad de aplicación:

- a) Diseñar, implementar, coordinar y ejecutar políticas públicas con la finalidad de identificar emprendimientos vulnerables susceptibles de ser incluidos en el presente régimen;
- b) Fomentar y gestionar el pleno desarrollo y la formalización de los emprendimientos vulnerables, coordinando las acciones necesarias a estos efectos con los demás organismos competentes del Estado Nacional, Provincial y/o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- c) Efectuar campañas de difusión y promoción del presente régimen, con el propósito de fomentar su implementación en las zonas vulnerables;
- d) Realizar el proceso de selección de las entidades de intermediación, estableciendo los requisitos que las mismas deben cumplir, conforme las pautas establecidas en la presente Ley y su reglamentación;
- e) Brindar información y asesoramiento para facilitar el acceso al presente régimen, y a sus beneficios;
- f) Otorgar asistencia técnica a los emprendimientos vulnerables a través de las tutorías que desarrollen las entidades de intermediación y/o la autoridad de aplicación;
- g) Brindar asistencia financiera a los emprendimientos vulnerables mediante el otorgamiento de aportes no reintegrables (ANR), en observancia con el presupuesto general de la administración nacional correspondiente para cada ejercicio. Aportes que deberán ser utilizados exclusivamente en las etapas y actividades de los emprendimientos vulnerables conforme la modalidad, plazos, términos y condiciones que fije la autoridad de aplicación;
- h) Establecer, organizar, actualizar los requisitos de inscripción para el registro de emprendimientos en zonas vulnerables, dando de alta y cancelando las inscripciones según corresponda;
- i) Establecer un control semestral, a fin de corroborar que se mantengan las proyecciones de sustentabilidad y el cumplimiento de los requisitos establecidos por la reglamentación de la presente ley;
- j) Coordinar con la Administración Federal de Ingresos Públicos el intercambio de información que resulte relevante a fin de dar un mejor cumplimiento a las facultades y objetivos de todos los organismos con referencia al régimen establecido en la presente ley;
- k) Diseñar, coordinar, implementar y ejecutar políticas públicas e iniciativas tendientes a procurar la consolidación, el crecimiento y la sustentabilidad de los emprendimientos vulnerables inscriptos en el registro;
- l) Coordinar e implementar estrategias tendientes a vincular los

- emprendimientos vulnerables inscriptos en el registro, con entes públicos o privados de orden local, nacional y/o internacional, a fin de favorecer su acceso al financiamiento;
- m) Privilegiar la inclusión de los emprendimientos vulnerables inscriptos en el registro como beneficiarios de los programas de organismos nacionales, provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que otorguen capacitaciones, financiamiento o subsidios a la producción;
 - n) Desarrollar mecanismos que regulen y reduzcan los costos operativos e intereses que incidan sobre los emprendimientos vulnerables;
 - o) Propiciar la adhesión de las provincias a la presente ley, haciendo posible su inclusión en los planes y proyectos de desarrollo local y regional.

ARTÍCULO 5º.- Creación del Registro. Créase el registro de emprendimientos vulnerables en el ámbito de la autoridad de aplicación de la presente ley, donde se inscribirán los emprendimientos vulnerables que hayan completado su proceso de formalización, en la forma y condiciones que determine la reglamentación.

La inscripción en el registro es condición previa para el otorgamiento de los beneficios del presente régimen.

La permanencia de los emprendimientos vulnerables en el registro será por 5 (cinco) años renovables por única vez por igual período. La renovación aludida precedentemente estará supeditada al cumplimiento de las proyecciones económicas presentadas oportunamente por cada emprendimiento vulnerable.

ARTÍCULO 6º.- Análisis de vulnerabilidad. La condición de vulnerabilidad económica y/o social de las áreas geográficas establecidas, y de los recursos humanos que forman parte del emprendimiento, será evaluada conforme criterios objetivos por la autoridad de aplicación, en el modo y forma que se establezca en la reglamentación.

Capítulo II

Entidades de Intermediación

ARTÍCULO 7º.- Funciones. Las entidades de intermediación, fomentarán la participación de los emprendimientos vulnerables en el presente régimen, ejerciendo funciones de tutoría y asistencia técnica sobre aquellos, a fin

de su formalización jurídica y fiscal.

Dentro de las acciones de asistencia técnica, las entidades de intermediación deberán presentar ante la autoridad de aplicación, previo a la inscripción del emprendimiento vulnerable en el registro, y para su aprobación, un plan de negocios conteniendo un esquema de proyección sustentable en su facturación y de recursos humanos afectados por cada emprendimiento en la forma y condiciones que determine la reglamentación de la presente ley.

ARTÍCULO 8º.- Selección. Las entidades de intermediación que participen en el presente Régimen serán seleccionadas mediante concurso público, en la forma y condiciones que determine la reglamentación.

ARTÍCULO 9º.- Requisitos. Las personas físicas o jurídicas que actúen como entidad de intermediación deben acreditar:

- a) Experiencia en el desarrollo de actividades relacionadas con asistencia técnica e impulso de tutorías a emprendimientos, capacitación de emprendedores, proyectos de inclusión social o actividades que se encuadren con los objetivos y naturaleza de la presente ley, conforme las pautas que establezca la reglamentación.
- b) Infraestructura necesaria y adecuada teniendo en miras la propuesta de tutoría - asistencia técnica presentada por la entidad de intermediación, en las áreas geográficas para las cuales se postula y los objetivos de la presente ley, en los términos y condiciones que fije la reglamentación.

Capítulo III Beneficios e Incentivos

ARTÍCULO 10º.- Plazo. Los emprendimientos gozan de todos los beneficios e incentivos dispuestos en el presente capítulo por un plazo de cinco (5) años renovables a partir de su inscripción en el registro.

ARTÍCULO 11.- Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta. Los sujetos incluidos en el presente régimen, se encuentran exentos del Impuesto a la Ganancia Mínima presunta (Ley 25.063 y modificatorias), mientras permanezcan inscriptos en el registro establecido en el art.5.

ARTÍCULO 12.- Exclusión de Retención del Impuesto al Valor Agregado. Los emprendimientos inscriptos en el registro no podrán ser sujetos a

regímenes de retención del impuesto al valor agregado (Ley 23.349 y modificatorias), por el plazo de tres (3) años contados a partir de la correspondiente inscripción.

ARTÍCULO 13.- Exclusión de Retención del Impuesto a las Ganancias. Los emprendimientos inscriptos en el registro no podrán ser sujetos a regímenes de retención del impuesto a las ganancias (Ley 20.628 y modificatorias), por el plazo de tres (3) años contados a partir de la correspondiente inscripción.

ARTÍCULO 14.- Aportes No Reintegrables (ANR). Los emprendimientos inscriptos en el registro serán beneficiarios de una suma dineraria a otorgarse en concepto de aportes no reintegrables.

El valor de esta será equivalente al monto que la empresa aporte ante los organismos nacionales de recaudación fiscal y de seguridad social en ese periodo, en concepto de pagos y contribuciones de sus obligaciones a la seguridad social, con más un adicional equivalente al treinta por ciento (30%) de dicha suma. Los importes abonados en tiempo y forma deberán ser acreditados conforme los requisitos que establezca la reglamentación.

El valor de ANR adicional equivalente al treinta por ciento (30%) citado será de aplicación siempre que el emprendimiento vulnerable no supere en cinco (5) veces el monto de la facturación anual establecido para la categoría superior del régimen simplificado para pequeños contribuyentes - monotributo (ley 25.865 y/o las normas que lo modifiquen o replacen en el futuro). Verificado ello por la autoridad de aplicación, en la forma y condiciones que determine la reglamentación, el beneficio adicional previsto caduca automáticamente.

Los ANR se efectivizaran en los plazos, términos y condiciones que establezca la reglamentación de la presente Ley.

ARTÍCULO 15.- Aporte Único No Reintegrable. Las entidades de intermediación recibirán un aporte único no reintegrable a fin de efectuar la asistencia técnica tendiente a lograr la formalización y sustentabilidad de los emprendimientos vulnerables a su cargo. Dichos aportes podrán ser otorgados una vez que la autoridad de aplicación hubiere constatado y aprobado la finalización de las acciones comprometidas en la propuesta de asistencia técnica y las tutorías desarrolladas para la formalización de los emprendimientos vulnerables.

A esos efectos, las entidades de intermediación deben presentar una propuesta de asistencia técnica-tutorial para los emprendimientos vulnerables, junto con una estimación de gastos, los que serán fijados

de acuerdo al tipo societario y a la cantidad de recursos humanos que conforman el emprendimiento.

En caso que las entidades de intermediación no cumplan con las obligaciones asumidas según criterios objetivos de evaluación por parte de la autoridad de aplicación, deben reintegrar el aporte percibido con más sus intereses.

ARTÍCULO 16.- Acceso a otros Programas. Los emprendimientos vulnerables inscriptos en el registro, siempre que cumplimenten con los requisitos establecidos a tal efecto, deben presentarse a alguno de los programas de capacitación cuyo desarrollo y ejecución tengan lugar en la órbita de la autoridad de aplicación o repartición que el poder ejecutivo nacional establezca.

Los emprendimientos no podrán contar, en los otros programas que participen, con la tutela de la misma entidad de intermediación que intervino en su formalización.

La falta de cumplimiento de este requisito será motivo de baja de la inscripción otorgada.

Capítulo IV Disposiciones Finales

ARTÍCULO 17.- Sanciones. El incumplimiento de lo establecido en la presente ley o su reglamentación, traerá aparejada la aplicación de las siguientes sanciones:

- a) Baja de la inscripción en el registro;
- b) Pérdida de los beneficios otorgados, con más los intereses que correspondan; la Administración Federal de Ingresos Públicos podrá reclamar por el capital y los intereses adeudados que se determinen;
- c) Inhabilitación para volver a solicitar la inscripción en el registro.

ARTÍCULO 18.- Comuníquese, etc.

4

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

Régimen de promoción de la industria de barcazas de carga a granel

Resumen ejecutivo

En el presente trabajo se propone la creación de un régimen especial de incentivo a la industria de las barcazas graneleras. El motivo principal de la iniciativa pone el foco en crear las condiciones necesarias para potenciar el transporte fluvial de cargas aprovechando la navegabilidad del Río Paraná.

I) Situación actual

Hablar de la industria naval en general y de la industria de barcazas graneleras en especial, implica referirse a una actividad económica que, por la extensión del litoral marítimo y la red fluvial navegable en nuestro país, resulta de trascendental importancia para el transporte de mercaderías.

Actualmente, dicha industria se encuentra en una complicada situación de supervivencia y por muchos años ha sido olvidada en la agenda del gobierno. Los astilleros, talleres navales y demás establecimientos dedicados a esta actividad, lo hacen con capital propio y sin contar con los instrumentos financieros existentes en otros países (y también comunes en el pasado argentino), como ser los fondos de marina mercante, las hipotecas y el leasing naval. La ausencia de crédito para pre financiar la construcción de barcazas, que cuestan varios millones de pesos, es la razón por la que dicha industria en Argentina está siempre latente.

Por los mismos motivos, sus trabajadores ven extinguirse sus fuentes de empleo, sin que el poder político logre resolver la cuestión y revierta la tendencia declinante del mercado de fletes y la construcción de

embarcaciones para dicha actividad.

Por otro lado, la asimetría en este tema con respecto a nuestros países vecinos es enorme. Ellos cuentan con una legislación que asiste a la industria naviera, un mercado interno de fletes protegido y con créditos y subsidios específicos para la construcción de sus bodegas. El atraso en materia de rutas, vías navegables y embarcaciones más allá de la ausencia total de un marco legal de fomento y una carencia absoluta de financiamiento, generan a nuestro país desventajas competitivas que se potencian a su vez con la llegada de barcazas importadas de muy bajo costo.

En el año 2004 el Gobierno Nacional insinuó una política para fomentar el sector con la firma del decreto 1.010, que habilitaba el ingreso de embarcaciones extranjeras usadas, con tratamiento de bandera argentina, con la condición de que el armador-importador tuviera una embarcación de similares características navegando con bandera argentina o colocara órdenes de construcción en astilleros argentinos. Esta medida permitió la reactivación de los talleres de reparación. Además, regía por dos años, plazo establecido para que el Congreso fijara una nueva ley de la Marina Mercante e Industria Naval, la cual nunca vio la luz.

En 2011 también se impulsó un plan para reconstruir la flota mercante, pero dicho plan no avanzó porque el leasing naval, el instrumento pensado para lograr dicho objetivo, no preveía el pre-financiamiento del capital de trabajo, siendo que el mayor problema de los astilleros es conseguir garantías para cubrirse ante eventuales incumplimientos.

II) Conveniencia de impulsar al sector

Somos conscientes de las actuales deficiencias y entendemos que los efectos positivos de incentivar la industria de barcazas son enormes.

Desde el sector empresario, se sostiene que contar con una industria naval activa es garantía de reducción de costos logísticos, ya que una barcaza de 2.500 toneladas posee una capacidad de bodega equivalente a la de 100 camiones. A su vez, el flete que se realiza por vía fluvial es considerablemente más económico que el que se realiza por vía terrestre en cuanto a la relación tonelada/kilómetro recorrido.

Asimismo, el sistema de transporte por barcazas se caracteriza por

ser el que detenta el menor consumo de energía por tonelada transportada y tiene el menor efecto contaminante. Por otro lado, se trata de una industria capital demandante de mano de obra intensiva a la vez que usuaria de personal altamente calificado. Es por ello que además de proponer incentivos a la industria, propiciamos un programa de capacitación técnica que permitirá que la reactivación de la construcción de barcas graneleras no se vea afectada en el mediano plazo por la inexistencia de mano de obra calificada en cantidades suficientes para abastecerla.

Igualmente, es vale destacar la trascendencia que tiene la activación de la industria de barcas al momento de priorizar la integración regional y profundizar los proyectos de conectividad entre los países del Mercosur, porque no hay posibilidad de integración real solamente con acuerdos económicos si eso no se refleja en una conexión a través de las grandes infraestructuras. El estímulo a la construcción de los medios de transporte fluvial, apuntalará el aprovechamiento de la hidrovía Paraná-Paraguay, mediante una flota de barcas que garantice a los productores una alternativa mucho más eficiente y económica que el carretero.

III) Conclusiones

En base a lo precedentemente expuesto, queda evidenciada la necesidad de construir barcas graneleras dentro de un esquema de desarrollo nacional y regional que resulta difícil de satisfacer por una saturación de la capacidad de la industria a nivel mundial y una menguada presencia de la industria local. La industria naval ha sido una actividad histórica en nuestro país. Una industria que en determinado momento ha sido la más desarrollada de Latinoamérica (principalmente desde la década del '60 a principios de los '90), lugar que ha perdido por efecto de las malas políticas impuestas en las décadas pasadas, privando al país de una industria de alto impacto tecnológico y a la sociedad de una fuente de trabajo de alta calidad.

Todo esto determina que la industria naviera ya no pueda ni deba seguir siendo excluida de la agenda del Estado y de su marco normativo, ya que nuestro país necesita de un plan estratégico de corto, mediano y largo plazo que incluya a todos los actores que en menor y mayor medida se vinculan al sector naval, siendo algunas de estas cuestiones las abordadas en el presente trabajo. Ello es primordial en un país donde las principales actividades económicas se encuentran en la exportación de productos

agropecuarios.

IV) Texto normativo propuesto

Capítulo I Disposiciones Generales

ARTÍCULO 1º.- El presente régimen, que se aplicará en todo el territorio de la República Argentina, tiene por objeto:

- a) La promoción y fortalecimiento de la industria de barcazas de carga a granel.
- b) La generación de nuevas fuentes de trabajo en la industria de barcazas de carga a granel y actividades conexas.
- c) La formación de los recursos humanos en todos los segmentos de la industria de barcazas de carga a granel a través de la permanente y continua capacitación.

ARTÍCULO 2º.- El Poder Ejecutivo de la Nación determinará la autoridad de aplicación de la presente ley.

ARTÍCULO 3º.- Podrán acogerse al régimen propuesto en la presente ley las personas físicas y las personas jurídicas constituidas en la República Argentina que desarrollen en el país y por cuenta propia tareas de construcción, armado, transformación, modificación o reparación de barcazas de carga a granel y/o sus componentes y los trabajos de mecánica destinados a dichas labores y que cumplan con las condiciones que determine su autoridad de aplicación.

ARTÍCULO 4º.- A los efectos de la presente ley, se entenderá por:

- a) Barcaza de carga a granel: embarcación, con o sin propulsión propia, de fondo plano, que se emplea para el transporte fluvial o marítimo de grandes cantidades de bienes sin empaquetar ni embalar.
- b) Por astillero: al establecimiento dedicado a la construcción, armado, transformación, modificación o reparación de barcazas de carga a granel.
- c) Por taller naval: al establecimiento dedicado a la realización de trabajos de mecánica con fines a la construcción, armado, transformación, modificación o reparación de barcazas de carga a granel.
- d) Por establecimiento de industria de barcazas de carga a granel:

al establecimiento dedicado al almacenamiento, producción, fabricación o elaboración de materiales, componentes o mecanismos utilizados en la construcción, armado, transformación, modificación o reparación de barcazas de carga a granel.

Capítulo II Beneficios Fiscales E Impositivos

ARTÍCULO 5°.- Aquellos astilleros, talleres navales y establecimientos de la industria de barcazas de carga a granel existentes en el país, que quieran gozar de los beneficios establecidos en la presente ley, deberán estar inscriptos en el Registro de la Industria Naval conforme lo establecido por el decreto 5.089/51.

ARTÍCULO 6°.- Para acogerse a los beneficios que establece la presente ley, las personas alcanzadas por ellos no deberán mantener ningún tipo de deudas exigibles con el Estado Nacional Argentino.

ARTÍCULO 7°.- El presente régimen de beneficios e incentivos se establece por el término de diez (10) años, a contar desde la reglamentación de la presente ley.

ARTÍCULO 8°.- La importación de insumos, partes, piezas y/o componentes no producidos en el ámbito del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), destinados a la construcción transformación, modificación, mantenimiento, conservación y/o reparación de barcazas de carga a granel en el país será pasible de una reducción arancelaria al cero por ciento (0%) del derecho de importación extrazona (D.I.E).

En todos los casos y a los efectos de poder justificar la ocupación y destino de los materiales se deberá determinar e imputar su utilización en la construcción, transformación, modificación, mantenimiento, conservación y/o reparación de una o más barcazas de carga a granel. En todos los casos se importarán los materiales bajo el régimen de comprobación de destino. El presente régimen entrará en vigencia en la medida que no exista una oposición expresa por parte del Grupo Mercado Común (GMC).

ARTÍCULO 9°.- Para acceder a los beneficios dispuestos en el artículo 8° de la presente ley, las barcazas de carga granel deberán ser construidas o reparadas dentro de los dos (2) años contados desde la primera importación de materiales. En caso de que ello no ocurriese, se deberán abonar los

respectivos derechos aduaneros e impuestos, con más sus intereses y actualizaciones correspondientes. La autoridad de aplicación, previa presentación por parte del beneficiario de un informe detallando el avance de las obras, podrá otorgarle una prórroga de hasta un (1) año más. En caso de incumplimiento los propietarios de la barcaza en construcción y el astillero serán solidariamente responsables por los derechos e impuestos aduaneros adeudados y sus accesorios e intereses debidamente actualizados.

ARTÍCULO 10°.- Los astilleros, talleres navales y establecimientos de la industria de barcasas de carga a granel inscriptos en el Registro de la Industria Naval conforme lo establecido por el decreto 5.089/51, estarán exentos del pago del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, respecto de los activos afectados a su construcción y/o reparación. La exención prevista tendrá un plazo de duración de cinco (5) años, contados desde la inscripción en el registro establecido en el Art. 5 de la presente ley.

ARTÍCULO 11.- El setenta por ciento (70%) de las contribuciones patronales para el Sistema Único de Seguridad Social abonadas por los astilleros, talleres navales y establecimientos de la industria de barcasas de carga a granel, podrá computarse como crédito fiscal en las liquidaciones mensuales del Impuesto al Valor Agregado o como pago a cuenta en el impuesto a las Ganancias, a opción del contribuyente. Dicho beneficio tendrá una duración de cinco (5) años con la posibilidad de renovación por cinco (5) años más contados a partir de la inscripción en el registro establecido en el Art. 5 de la presente ley. Si al final del ejercicio quedase un saldo no utilizado será transferido al periodo siguiente.

Capítulo III Capacitación

ARTÍCULO 12.- Créase el PROGRAMA DE CAPACITACIÓN TÉCNICA PARA LA INDUSTRIA DE BARCASAS DE CARGAA GRANEL con el objetivo de promover la impartición de los conocimientos básicos para el uso y manejo de las herramientas que se utilizan en la construcción de barcasas de carga a granel.

ARTÍCULO 13.- Podrá acceder al programa para capacitarse cualquier persona mayor a 16 años que reúna los requisitos que determine la autoridad de aplicación.

ARTÍCULO 14.- Los contenidos y la duración del PROGRAMA DE CAPACITACIÓN TÉCNICA PARA LA INDUSTRIA DE BARCAZAS DE CARGA A GRANEL y la forma de inscribirse a él, serán fijados por el organismo que la autoridad de aplicación determine.

ARTÍCULO 15.- Créase el REGISTRO DE CAPACITADORES TÉCNICOS PARA LA INDUSTRIA DE BARCAZAS DE CARGA A GRANEL en la órbita de la autoridad de aplicación de la presente ley.

ARTÍCULO 16.- Los contenidos de la capacitación serán impartidos por las empresas dedicadas directa o indirectamente a la construcción, armado, transformación, modificación o reparación de barcasas de carga a granel, que reúnan las condiciones fijadas por la autoridad de aplicación y previamente se hubiesen inscripto en el REGISTRO DE CAPACITADORES TÉCNICOS PARA LA INDUSTRIA DE BARCAZAS DE CARGA A GRANEL.

ARTÍCULO 17.- Las empresas que ejerzan tareas como capacitadores técnicos para la industria de barcasas de carga a granel podrán deducir hasta el 5% del Impuesto a las Ganancias correspondiente a la ganancia neta del ejercicio anual mientras permanezcan inscriptas en el REGISTRO DE CAPACITADORES TÉCNICOS PARA LA INDUSTRIA DE BARCAZAS DE CARGA A GRANEL.

ARTÍCULO 18.- Quienes se formen en los cursos del PROGRAMA DE CAPACITACIÓN TÉCNICA PARA LA INDUSTRIA DE BARCAZAS DE CARGA A GRANEL no deberán contraprestación alguna al capacitador técnico de quien reciban la instrucción ni deberán hacerse cargo de ningún gasto referido a equipamiento, útiles, insumos, indumentaria u otro implemento que sea requerido para ello.

ARTÍCULO 19.- El PROGRAMA DE CAPACITACIÓN TÉCNICA PARA LA INDUSTRIA DE BARCAZAS DE CARGA A GRANEL no implicará relación de empleo con el capacitador, ni generará ningún tipo de obligación laboral ni contraprestación dineraria para con él.

ARTÍCULO 20.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

5 PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

Propuesta para la creación de un Concejo Federal de Economías Regionales

Resumen ejecutivo

Las economías regionales de nuestro país se encuentran desde hace tiempo atravesando una situación límite. Dicha situación encuentra parte de sus problemas en la escasez de recursos, la falta de acceso al crédito y a las dificultades que tiene el gobierno federal para brindar el apoyo necesario. A fin de solucionar parte de dichas falencias, en el presente trabajo se propone la creación de un concejo federal cuyo objetivo sea el de potenciar la competitividad de las economías regionales.

I) Situación actual de las economías regionales

No es un secreto que las economías regionales están atravesando un proceso problemático que se incrementa año tras año. Algunos de esos problemas son comunes a todas las economías regionales, pero también los hay particulares y específicos a cada una de ellas. Asumir su existencia es el paso inicial para que se les pueda dar las soluciones que desde hace décadas necesitan.

En general, las economías regionales de nuestro país tienen serias dificultades que, resumiéndolas, son las siguientes:

1. Baja escala de producción
2. Exportación de gran parte de lo producido, lo que lo expone a una comercialización dependiente del comercio mundial
3. Es tomadora de precio, por lo que los márgenes de ganancias se ajustan a costa del primer eslabón, que es el productor.

Es decir, que el precio no se crea desde el productor aguas abajo en forma agregada de costos y márgenes de rentabilidad esperada sino que se lo invierte.

En función de dicho diagnóstico se puede elaborar un mapa de los conflictos comunes a todas las economías regionales del país, que en algunos casos se han buscado paliar mediante la creación de instituciones que persiguen resolver la problemática específica de cada producción, como es el caso de los Institutos de Yerba, Vinicultura etc., brindando soluciones parciales que en algunos casos, a guisa de parche, terminan generando nuevas dificultades.

II) Necesidad de brindar soluciones comunes y a la vez diferenciadas

La finalidad del trabajo es proponer la creación de un organismo interministerial e interprovincial en cuyo ámbito se traten tanto las problemáticas generales que aquejan a todas las economías regionales como así también los particulares de cada una de ellas, poniendo el foco en cada producción específica. Lo que se propone entonces es agrupar a todas las economías regionales en un espacio destinado a resolver sus problemas generales y de ese modo evitar agravar la falta de escala de los sectores con la yuxtaposición de instituciones que sólo brindan respuestas fragmentadas y aisladas. En tal sentido se propone que Estado Nacional aúne en solo organismo a las carteras que a nuestro entender deben intervenir en la solución de los problemas de las economías regionales. Para ello interactuarán en un mismo espacio los ministerios de Agroindustria, de Producción y de Relaciones Exteriores y Culto de la nación, junto con representantes de las provincias. Dicho organismo será el Concejo Federal e Interministerial de Economías Regionales (COFIER) cuya misión será resolver la capacidad de análisis de los mercados interno y externo y mejorar la productividad y la competitividad de las economías regionales.

Al mismo tiempo se plantea que cada producción sea atendida en sus particularidades, para ello el COFIER tendrá la facultad de crear mesas permanentes de producciones regionales específicas (MEPPRE). Se conformarán entonces MEPPRE para atender individualmente a las producciones de frutas finas, frutos secos, frutas de pepita y carozo, olivo, citrus, etc. La misión de cada MEPPRE será entonces resolver los problemas particulares de cada producción como lo hacen aisladamente los institutos que existen en funcionamiento en la actualidad. En las MEPPRE estará

representados los productores, los trabajadores y las provincias en las producciones regionales se desarrollan, creando así un ámbito de diálogo, diagnóstico y negociación particular. Esta novedad hará mucho más eficiente y menos costoso el trabajo de apoyo a las producciones regionales ya que para los problemas comunes a todas ellas contarán con la estructura del COFIER, mientras que para las particularidades estarán las MEPPRE. Vale destacar también que las MEPPRE brindarán el espacio dentro del cual se negocien los precios de los productos y sus derivados, al tiempo que el COFIER oficiará de árbitro en los casos en que surja algún tipo de desavenencia entre las partes involucradas.

La creación del COFIER significará un salto de calidad institucional, ya que se abocará a resolver problemas generales con acciones multi particulares.

La presente propuesta legislativa encuentra sostén en el proyecto de ley presentado en la Cámara de Diputados de la Nación por el Diputado Alex Ziegler mediante el Expte. 4153-D-2016 por el cual se propone desarrollar una herramienta de comercialización electrónica cuya intención es resolver el problema que hoy enfrentan los productores al no estar asegurada la transparencia de la cadena de comercialización de las economías regionales.

III) Texto Normativo Propuesto

ARTÍCULO 1º.- Crease el Concejo Federal Interministerial de Economías Regionales (COFIER). El COFIER estará integrado por el Ministerio de Agroindustria, el Ministerio de Producción, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y por las provincias que adhieran a las disposiciones de la presente ley. La reglamentación de la presente ley determinará la composición del cuerpo directivo del COFIER, la manera en que dichas autoridades serán elegidas, su duración en el cargo y sus atribuciones y competencias.

El COFIER dictará y aprobará, con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, su estatuto, reglamento interno y manual de misiones y funciones administrativas y su organigrama respetando el espíritu de la presente ley.

ARTÍCULO 2º.- El objeto del COFIER será coordinar, organizar, fortalecer, fomentar, planificar y promover el fortalecimiento económico y la competitividad de las regiones y zonas productivas que se establezcan

en la República Argentina.

ARTÍCULO 3º.- De conformidad con lo establecido en el artículo precedente y de lo que se establezca en la reglamentación de la presente ley, el COFIER podrá:

- a) Establecer regiones y zonas productivas dentro del territorio nacional y coordinar la interacción entre ellas;
- b) Relevar las producciones que en las diversas regiones y zonas productivas se desarrollen;
- c) Desarrollar aquellos programas tendientes a alcanzar sus objetivos;

ARTÍCULO 4º.- Además de lo que disponga la reglamentación de la presente ley, el COFIER tendrá las siguientes funciones:

- a) Implementar mecanismos de apoyo y estímulo a los productores, elaboradores, industrializadores y comercializadores de acuerdo a las particularidades de cada región y zona productiva;
- b) Identificar, diseñar estrategias e implementar procedimientos tendientes a optimizar la rentabilidad y competitividad de los sectores productivos de cada región o zona productiva;
- c) Promocionar la producción de las regiones y zonas productivas dentro y fuera del país.
- d) Celebrar convenios de cooperación con otros organismos gubernamentales y no gubernamentales y con instituciones oficiales o privadas del país y del exterior;
- e) Llevar a cabo estudios, investigaciones e innovaciones de las producciones regionales tendientes a diversificar sus usos y aumentar su consumo interno y externo;
- f) Participar en la elaboración de normas generando la unificación de criterios para la tipificación de los diversos productos y normas de calidad que estos deban reunir para su comercialización dentro y fuera de la República Argentina;
- g) Coordinar con los organismos competentes en materia alimentaria la ejecución de planes y programas relacionados con las buenas prácticas de producción, elaboración, industrialización, comercialización y consumo de cada producción regional y sus derivados;
- h) Crear una base de datos destinada al relevamiento y difusión de información acerca de las normativas sanitarias y requisitos

- de calidad vigentes en mercados actuales y/o potenciales con relación a cada producción regional y sus derivados;
- i) Elaborar estadísticas, censos y relevamientos de la producción, elaboración, industrialización, comercialización y consumo de cada producción regional y sus derivados.
 - j) Implementar medidas que faciliten el equilibrio de la oferta y la demanda respecto de las producciones regionales y sus derivados;
 - k) Llevar y actualizar un registro en el que estarán inscriptos los productores y demás participantes de la cadena de valor de cada producción regional y sus derivados;
 - l) Realizar actividades de asistencia técnica, análisis y asesoramiento, relacionadas con la producción, elaboración, industrialización y comercialización de cada producto regional y sus derivados;
 - m) Promover la capacitación de los productores y demás participantes de la cadena de valor de cada producción regional y sus derivados;
 - n) Promover la adopción de formas asociativas entre los productores primarios de cada región o zona productiva;
 - o) Asesorar al Poder Ejecutivo nacional y a los provinciales en materia de su competencia;
 - p) Colaborar con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en todo lo relativo a los intereses de los trabajadores de cada región y zona productiva.
 - q) Destinar sus recursos para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley;

ARTÍCULO 5°.- Dentro del ámbito del COFIER se podrán conformar las mesas permanentes de producciones regionales específicas (MEPPRE). Las MEPPRE se conformarán a instancias de la provincia o provincias y/o de la región o zona productiva en la que se desarrolle cada producción específica. Las MEPPRE servirán de vínculo entre el COFIER y los actores principales de cada región o zona productiva en relación a los productos que en ellas se desarrollen. Las funciones y objetivos de las MEPPRE serán los mismos que se enumeran en los artículos 3° y 4° de la presente ley aunque circunscritos a la producción en particular a que cada MEPPRE se refiera.

ARTÍCULO 6°.- Las MEPPRE estarán conformadas de acuerdo a como lo establezca la reglamentación de la presente ley, la manera de elegir sus integrantes, como así su duración en dichos cargos y su funcionamiento. No

obstante lo antedicho, la conformación de cada MEPPRE deberá asegurar la representación de las provincias en las que se desarrolle la producción regional a que se refiere y de los productores y los trabajadores de dicho sector.

ARTÍCULO 7°.- Las MEPPRE serán el ámbito dentro del cual se acuerde el precio de la producción a que ellas se refieran para los casos en que existieren discrepancias entre los sectores involucrados. Si las partes no llegasen a un acuerdo, la cuestión se someterá al arbitraje del Directorio del COFIER, el que deberá laudar, según las pautas arriba mencionadas. La reglamentación de la presente ley determinará los mecanismos de intervención de las MEPPRE y el COFIER en la solución de los conflictos que ante ellos se sometán.

ARTÍCULO 8°.- El COFIER dictará y aprobará, con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, el estatuto, reglamento interno y manual de misiones y funciones administrativas, como así también el organigrama de las MEPPRE.

ARTÍCULO 9°.- Los miembros las MAPPRE ejercerán sus cargos en forma ad honórem y sólo podrán percibir viáticos por las funciones específicas que se les encomiende, cuyos montos serán establecidos por el directorio del COFIER.

ARTÍCULO 10°.- El COFIER, a instancias de cada MEPPRE podrá promover y extender la certificación y/o denominación de calidad de origen a aquel producto que sea cultivado, elaborado, industrializado y envasado en cada zona productora en particular de acuerdo a la legislación nacional vigente.

ARTÍCULO 11.- Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

ARTÍCULO 12.- La presente ley deberá ser reglamentada dentro de los 90 días contados desde su sanción.

ARTÍCULO 13.- Comuníquese.

6 PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

Dotación de paramédicos en ambulancias

Resumen ejecutivo

En el presente trabajo se propone que los servicios de traslado de pacientes en caso de emergencia cuenten con la presencia de paramédicos en su dotación. De este modo se podrá contar con personal específicamente preparado para dichas situaciones mientras que los médicos que hoy desarrollan tales funciones en las ambulancias permanezcan en los centros de atención cumpliendo tareas de mayor complejidad.

I) Introducción

El incremento de la población, especialmente en los grandes centros urbanos; la mayor cantidad de casos de emergencias médicas que ello conlleva; la mayor congestión de los sistemas de salud; la cantidad de situaciones en que la atención médica requiere ser practicada fuera de los establecimientos hospitalarios; y los casos de desastres cada vez más frecuentes, hacen que la atención de la salud requiera ser encarada de manera adaptada a las nuevas necesidades. Para responder a los requerimientos que demanda la atención de las urgencias médicas de la población, los servicios de salud han debido organizarse diferenciando por un lado un área intrahospitalaria y por el otro, una extra hospitalaria. Esta modalidad de atención fuera del hospital, es la atención pre hospitalaria, en el cual la variable tiempo y el sentido de la oportunidad, es crítico.

Por dicho motivo, resulta imperioso asegurar este tipo de atención contando con personal capacitado para el manejo de las urgencias y estableciendo los mecanismos de coordinación intersectorial necesarios



para asegurar el óptimo funcionamiento del sistema.

II) Funcionamiento de los sistemas de atención de emergencias médicas

Los sistemas pre hospitalarios han sido diseñados para extender los servicios médicos hospitalarios a la población a través de la interacción de una compleja red de transporte; comunicaciones; recursos materiales y humanos; recursos económicos; y la participación pública. Estos sistemas suelen ser diseñados de distintas maneras dependiendo de la capacidad y calidad de recursos disponibles, como así también de las necesidades de la comunidad.

La organización de los servicios médicos de emergencia pre hospitalarios suele asentarse sobre dos sistemas cuyas concepciones son diferentes: el anglo-americano y el franco-alemán. El primero de dichos sistemas brinda el servicio médico a través de técnicos en emergencias médicas (TEM) y paramédicos, que funcionan como extensión médica. En el sistema anglo-americano los pacientes son transportados a salas de emergencia en las que son evaluados a fin de identificar el área de especialidad más adecuada para dar el tratamiento definitivo, siendo los TEM los encargados de mantener al paciente con vida hasta que ello ocurra. En contraste, el sistema franco-alemán se vale de los médicos como proveedores pre hospitalarios y los pacientes son recibidos directamente en los servicios de especialidad, habiendo sido evaluados en el campo por el equipo pre hospitalario, que incluye TEM, paramédicos, enfermeros y médicos especialistas, entre otros.

Si bien en Argentina rige actualmente el sistema franco-alemán, entendemos que resultará mucho más provechoso mutar e implementar el sistema anglo-americano para poder así regular la actividad de los técnicos en emergencias médicas de manera acorde a la realidad de los sistemas locales de salud. Los países en donde existe una reglamentación acerca de las acreditaciones y certificaciones de los técnicos en emergencias médicas para la práctica de la profesión, han demostrado tener sistemas médicos de urgencia más eficientes y desarrollados.

El hecho de que los servicios de emergencias médicas sean brindados por técnicos especializados en emergentología no implica en lo absoluto una competencia entre ellos y los médicos. Por el contrario, la labor de los técnicos forma parte de una cadena que, si se encuentra bien

afianzada, beneficiará a los pacientes ya que impactará positivamente en la calidad y continuidad de los servicios pre hospitalarios.

Por otro lado, el acceso a la práctica de los técnicos en emergencias médicas será mucho más amplio, ya que no será necesario contar con el título de médico para capacitarse en dicha especialidad y ejercer la actividad. De esta manera, buscamos incentivar a todas aquellas personas que quieran dedicarse a los servicios de urgencias médicas, especialmente enfermeros y demás personal de la salud, lo cual les ampliará su campo de acción y proyección profesional.

No debemos soslayar que nuestra prioridad no es otra que disminuir los índices de mortalidad en aquellas personas lesionadas o enfermas, que requieren ser atendidos con oportunidad y eficacia fuera de los establecimientos hospitalarios a fin de limitar el daño y tener mayores posibilidades de sobrevivir con las menores secuelas posibles.

III) Conclusiones

La medicina moderna está orientada a revertir el número de decesos asociados a afecciones graves de aparición súbita y a accidentes con lesiones severas, dando prioridad al inicio temprano del tratamiento al paciente en el sitio de ocurrencia y durante su traslado hacia o entre los establecimientos para la atención médica específica.

En todo este contexto, en el presente trabajo proponemos agregar otro eslabón para ayudar en la mejora de los sistemas pre hospitalarios existentes, estableciendo que los técnicos en emergencias médicas estén habilitados para brindar los primeros auxilios a través de los procedimientos para los que fueron capacitados y autorizados, así como también tratar a los pacientes en toda la etapa anterior a su ingreso a los establecimientos de salud.

No debemos olvidar tampoco que dichos técnicos estarán bajo la supervisión de un director médico del servicio pre hospitalario. Dicho director médico hará un seguimiento minucioso de todas las actividades mientras estas se lleven a cabo, quedando así asegurado el debido control de todas las tareas y prácticas que se desarrollen entre el lugar de la urgencia y el

establecimiento donde finalmente se dé al paciente la atención específica.

En cuanto a los antecedentes tenidos en cuenta al momento de elaborar el presente trabajo, no queremos dejar de mencionar la Norma Oficial Mexicana 237-SSA1-2004 y sus respectivas modificaciones, ejemplo a ser emulado por su claridad y sencillez en la materia.

Por último, queremos destacar la importancia que reviste la adhesión al sistema propuesto en la presente propuesta legislativa por parte de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es incuestionable la preeminencia en materia de salud que las jurisdicciones locales conservan por mandato constitucional, no obstante ello, entendemos que un sistema uniforme a todas ellas, y en total coordinación con la autoridad de aplicación nacional, significará un progreso en materia de la atención eficiente de las emergencias médicas en todo el territorio de la Nación.

IV) Texto normativo propuesto

Capítulo I Disposiciones Generales

ARTÍCULO 1º.- La presente ley tiene por objeto establecer el marco normativo para la organización de la atención pre hospitalaria de las urgencias médicas, como así también establecer la forma en que debe estar compuesta dotación del personal presente en los móviles de traslado sanitario de servicios terrestres.

ARTÍCULO 2º.- El Poder Ejecutivo de la Nación designará la autoridad de aplicación de la presente ley.

ARTÍCULO 3º.- A los fines de la presente ley se entenderá por:

- a) Sistema de emergencias médicas: organización de recursos físicos y humanos coordinados para implementar la asistencia de pacientes en situaciones críticas, con riesgo de vida real (emergencias) o potencial (urgencias) y en el lugar donde circunstancialmente se encuentran.
- b) Urgencia: situación de riesgo de vida potencial que requiere atención médica a la brevedad.
- c) Emergencias: situaciones de riesgo de vida real que requieren de asistencia médica en forma inminente.

- d) Atención médica pre hospitalaria: cuidados que se brinda al paciente cuya condición clínica hace presumir que el peligro a la vida, un órgano o su función, con el fin de lograr la limitación del daño y su estabilización orgánico-funcional, desde los primeros auxilios hasta la llegada y entrega a un establecimiento para la atención médica con servicios de urgencias.
- e) Técnico en emergencias médicas: personal formado de manera específica en el nivel técnico de la atención médica pre hospitalaria o en su caso, que ha sido autorizado por la autoridad de aplicación y la autoridad educativa competente, para aplicar los conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes adquiridas durante su formación. Los técnicos en urgencias médicas, en emergencias médicas, en atención pre hospitalaria y otros análogos, son equivalentes a los fines de la presente ley.
- f) Ambulancia: unidad móvil aérea, marítima o terrestre, destinada para la atención médica pre hospitalaria, la cual consta de una cabina para el operador de la ambulancia, un copiloto, personal médico e insumos necesarios.
- g) Ambulancia de alta complejidad: móvil encuadrado dentro de los supuestos del inciso precedente apto para el traslado y la asistencia pre hospitalaria e intrahospitalaria de pacientes con riesgo de vida.
- h) Ambulancia de alta complejidad neonatal y pediátrica: móvil encuadrado dentro de los supuestos del inciso f) del presente artículo apto para la asistencia y traslado de niños recién nacidos y niños que requieren supervisión y cuidado médico y atención de emergencias con riesgos de vida.
- i) Ambulancia de baja complejidad: móvil encuadrado dentro de los supuestos del inciso f) del presente artículo apto para el traslado de pacientes estables, con bajo riesgo de complicaciones, pacientes en condiciones de alta médica y pacientes con enfermedades crónicas estables.
- j) Centro regulador de urgencias médicas: órgano técnico-médico-administrativa encargado de establecer la secuencia de las actividades específicas para la atención médica pre hospitalaria en el sitio del evento crítico, el traslado y la recepción en el establecimiento designado para la atención médica de los pacientes que así lo requieran. La finalidad del centro regulador de urgencias es brindar atención médica oportuna y especializada durante las 24 horas del día, los 365 días del año.

Capítulo II Del Personal De Las Unidades Móviles

ARTÍCULO 4º.- Todo personal que preste servicios de atención médica a bordo de una ambulancia, deberá estar formado específicamente y recibir la capacitación periódica necesaria, correspondiente al tipo y nivel resolutivo de la prestación de servicios de que se trate.

ARTÍCULO 5º.- El Ministerio de Educación, a través de los organismos competentes, tendrá a su cargo la formulación de los contenidos curriculares necesarios para cumplir con las condiciones que la autoridad de aplicación de la presente ley establezca para la obtención del título habilitante para el ejercicio de la emergentología por parte de los técnicos en emergencias médicas.

ARTÍCULO 6º.- Los técnicos en emergencias médicas deberán contar con la certificación por extendida por la autoridad de aplicación de la presente ley, o por quien ella establezca para brindar soporte vital cardiovascular avanzado (ACLS) y apoyo vital avanzado en trauma (ATLS).

ARTÍCULO 7º.- Las competencias profesionales del técnico en emergencias médicas serán determinadas por la autoridad de aplicación. La autoridad de aplicación deberá además establecer la plataforma básica para homologar los criterios de la formación del técnico en emergencias.

ARTÍCULO 8º.- La dotación de personal correspondiente a las ambulancias terrestres enunciadas en el artículo 3º de la presente ley, cualquiera sea su categoría, estará integrada por un operador de ambulancia y un copiloto, ambos título habilitante como técnicos en emergencias médicas. En las ambulancias de alta complejidad neonatal y pediátrica al menos uno de los técnicos en emergencias médicas deberá tener entrenamiento en pediatría.

Capítulo III Del Centro Regulador De Urgencias Médicas

ARTÍCULO 9º.- La solicitud de atención médica pre hospitalaria se hará directamente al centro regulador de urgencias médicas, su equivalente operativo en el área geográfica de que se trate o a cualquier institución de salud por vía telefónica. El centro regulador de urgencias médicas se enlazará con los establecimientos para la atención médica fija o móvil por

medio de los sistemas de comunicación que resulten más convenientes.

ARTÍCULO 10º.- El centro regulador de urgencias médicas enviará al sitio de la emergencia a la ambulancia más cercana disponible que se adecue a la gravedad de cada caso para brindar la atención inmediata necesaria. Asimismo, coordinará el traslado al servicio de urgencias del establecimiento que resulte más conveniente.

ARTÍCULO 11.- Cada centro regulador de urgencias médicas estará a cargo de un director médico, quien estará a cargo de supervisar las tareas de los técnicos en emergencias médicas.

ARTÍCULO 12.- El técnico en emergencias médicas responsable de la atención en la ambulancia, reportará al centro regulador de urgencias médicas correspondiente los hallazgos clínicos, el diagnóstico presuntivo y el estado psicofísico del paciente, como así también las necesidades inmediatas que requieren ser preparadas en el establecimiento al cual se lo traslade.

ARTÍCULO 13.- El número de centros reguladores de urgencias médicas que deban operar en las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires estará determinado por las respectivas autoridades de aplicación locales teniendo en cuenta las características geo poblacionales correspondientes.

Capítulo IV

ARTÍCULO 14.- Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley, en cuyo caso deberán designar sus respectivas autoridades de aplicación.

7

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
 en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

***Propuesta para la democratización de
 asociaciones civiles y sindicales***

Resumen ejecutivo

En el presente trabajo se propone reforzar la vida democrática de aquellas organizaciones civiles y sindicales que reciben apoyo económico estatal. A nuestro entender, esta iniciativa resulta fundamental para dotar de transparencia y alternancia a las organizaciones intermedias, situación que sin dudas beneficiará a toda la sociedad.

I) Introducción

La ausencia de verdadera democracia aún sigue vigentes en no pocas asociaciones civiles y sindicales. Dicha situación genera resultados negativos para las propias instituciones. Muchas de ellas se ven privadas de regirse en base a los más básicos principios democráticos sustentados en la Constitución Nacional. Ello ocurre toda vez que el manejo de dichas instituciones se ejerce con poca transparencia y sin respetar la alternancia de su dirigencia. Esta situación que ya es negativa en cualquier ámbito, se enturbia aún más cuando el Estado Nacional funciona como sostén, aunque sea de manera parcial, de la economía de las asociaciones aludidas. Sobran ejemplos de esta especie de caudillismo especialmente en determinadas asociaciones sindicales y clubes de fútbol.

II) Necesidad de democratizar la vida de las organizaciones intermedias

En el escenario político actual, donde la mayor parte de la ciudadanía se manifiesta a favor de la transparencia y en contra del ejercicio despótico del poder, resulta de vital importancia que los valores democráticos sean

vividios plenamente en todos los ámbitos de la sociedad para profundizar el concepto de república. Esto se da a través de la división de poderes, la participación política, el control sobre las instituciones de gobierno, la publicidad de sus actos y sobre todo, gracias a la alternancia en el ejercicio de los cargos públicos. Esto no quiere decir que toda agrupación asociativa y colectiva deba vivir, aunque sería lo deseable, de acuerdo a estos parámetros, pero consideramos que no resulta lógico que aquellas que gozan de beneficios aportados por el Estado, no se acojan a ellos. A ello adscribe la presente iniciativa: a que quienes son favorecidos por el Estado Nacional con beneficios fiscales, subsidios y/o cualquier otro aporte, exención o ayuda económica, se rija y gobierne de acuerdo los mismo parámetros de transparencia, alternancia y representatividad que la Constitución Nacional y las leyes de la República imponen.

La salvaguarda de estos principios se está dando en varios ámbitos. Una muestra concreta de ello lo constituye la ley 14836 de la provincia de Buenos Aires mediante la cual se eliminó la “reelección indefinida” de los jefes comunales, así como de los miembros integrantes de los Concejos Deliberantes de los 135 departamentos municipales.

Otro punto a destacar respecto al énfasis en la legislación actual a favor de la transparencia institucional y los valores democráticos, es el rechazo al proyecto de modificación de la Constitución de Corrientes que proponía una reforma política y una cláusula transitoria con el fin de sincronizar las elecciones de la provincia con las nacionales haciendo que el mandato del próximo gobernador durase sólo 2 años permitiendo a quien encabeza actualmente el poder ejecutivo correntino presentarse como candidato en 2019.

Además, la experiencia comparada con América Latina, ha llevado a una certeza inapelable: el derecho de acceso a la información pública es esencial para garantizar el ejercicio normal de la participación ciudadana, exigir rendición de cuentas y responsabilizar a las autoridades, por lo cual constituye un componente clave para desarrollar confianza en las instituciones y, finalmente para un adecuado funcionamiento del sistema democrático.

En nuestra región, tanto Chile como Uruguay, según Latinobarómetro, son los países que poseen un mayor índice de confianza en lo que respecta a las Asociaciones civiles y sindicales. Chile, por su parte, mediante la Ley N°

20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión, garantiza recambio en sus dirigentes. El Artículo 22 menciona que, “el Presidente del Consejo será nombrado por el Presidente de la República de entre las seis personas elegidas por las organizaciones de interés público, a través del mecanismo que determine el reglamento”.

La presente iniciativa toma como antecedente al proyecto de ley presentado en 2011 con el número de expediente 3818-D-2011 por los diputados Fernando Iglesias, Patricia Bullrich y Juan Carlos Morán sobre la democratización de las asociaciones civiles y sindicales.

La finalidad del presente trabajo no sólo propone un mecanismo de readecuación democrática institucional, sino que persigue además el propósito de revertir la desconfianza ciudadana sobre ciertas asociaciones civiles y sindicales y así, fomentar el interés y la participación ciudadana.

III) Texto normativo propuesto

ARTÍCULO 1º.- En los casos en que el Estado Nacional otorgue beneficios fiscales, subsidios y/o cualquier otro aporte, exención o ayuda económica a las asociaciones civiles contempladas por el Código Civil y Comercial de la Nación o a las asociaciones sindicales contempladas por la Ley 23.551, éstas deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Garantizar en sus estatutos elecciones periódicas de sus autoridades con mandatos que no superen los 4 (cuatro) años y con la posibilidad de hasta una única reelección consecutiva por igual término.
- b) Establecer en sus estatutos que todos los integrantes de sus comisiones directivas y autoridades estén obligados a presentar sus respectivas declaraciones juradas tanto al momento de asumir sus cargos como al momento de dejarlos.
- c) El presidente o secretarios generales de la Comisión Directiva de las Asociaciones civiles y/o sindicales deberán ser elegidos por mayoría simple de sufragios garantizando la representación proporcional de las minorías.
- d) Publicar sus balances anuales en sus respectivas páginas web o en un periódico de circulación masiva;

ARTÍCULO 2º.- La autoridad de aplicación de la presente ley será

la encargada de verificar el cumplimiento de los requisitos fijados por el artículo precedente.

ARTÍCULO 3º.- El Poder Ejecutivo Nacional designará a la autoridad de aplicación de la presente ley.

ARTÍCULO 4º.- Las asociaciones civiles y sindicales que al momento de la sanción de la presente ley percibieren beneficios fiscales, subsidios y/o cualquier otro aporte, exención o ayuda económica por parte del Estado Nacional, deberán adecuar sus estatutos de acuerdo a lo establecido en el artículo 1º de la presente ley dentro del año de su promulgación. En caso de no adecuarse dentro del plazo establecido dejarán automáticamente de gozar de dichos beneficios.

ARTÍCULO 5 º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

8 PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

Prohibición de ingreso de menores alcoholizados a locales bailables en la Provincia de Buenos Aires

Resumen ejecutivo

Es cada vez más habitual que los adolescentes ingieran bebidas alcohólicas antes de ir a bailar o de concurrir a fiestas privadas en lugares públicos alquilados. Para desalentar dichas prácticas en el presente trabajo se propone prohibir en la Provincia de Buenos Aires el ingreso de menores de edad a los locales bailables y fiestas en estado de ebriedad.

I) Introducción

A nadie escapa que, pese a la prohibición de la venta de alcohol a menores de edad, estos en numerosas ocasiones se encuentran en estado de ebriedad tanto en la vía pública como en los locales bailables. Esto ocurre tanto por el incumplimiento de las leyes que prohíben la asistencia de menores a los locales a los que concurre el público mayor de edad, y donde de alguna forma u otra consiguen que se les suministre alcohol, como por el fenómeno denominado “pre boliche” o bien “la previa”. El pre boliche no es ni más ni menos que una reunión en la que los jóvenes, muchas veces menores de edad, se juntan a beber en una casa o un espacio público como ser una plaza, con el objetivo de llegar al local bailable bajo los efectos del alcohol.

II) Los problemas que causa el consumo excesivo de alcohol

Tan solo en América, el abuso en el consumo de alcohol contribuyó con la muerte de alrededor de 300 mil personas en 2012. El alcohol se asocia

a más de 200 afecciones, incluyendo la cirrosis hepática y algunos tipos de cáncer. También hace que las personas sean más susceptibles a contraer determinadas enfermedades y al mismo tiempo hace que las personas que lo consumen en exceso sean menos adherentes al tratamiento de patologías infecciosas como el VIH y la tuberculosis. Por dichos motivos, el alcohol es además el principal factor de riesgo de muerte en adolescentes.

El alcohol es una sustancia psicoactiva que incide negativamente al cerebro y a la mayoría de los órganos del cuerpo, afectando no solo al consumidor mismo sino además a quienes lo rodean. El alcohol está también relacionado con problemas sociales y económicos, incidiendo en el individuo que lo consume, su familia y la comunidad. La Organización Mundial de la Salud advierte que el exceso de alcohol en los más jóvenes reduce el autocontrol y aumenta los comportamientos de riesgo como las relaciones sexuales no protegidas y, además, es una de las principales causas de lesiones (incluidas las provocadas por accidentes de tránsito), violencia (especialmente por parte de la pareja) y muertes prematuras. Si su consumo desmedido se prolonga en el tiempo puede provocar problemas de salud en una etapa posterior de la vida e influir en la esperanza de vida promedio.

III) Los jóvenes y el alcohol

En nuestro país, las sustancias de mayor consumo entre los estudiantes de 13 a 17 años son las bebidas alcohólicas y el tabaco. Alrededor del 60% tomaron alguna bebida alcohólica recientemente y la edad de inicio promedio del consumo se ubica en los 13 años, tanto en varones como en mujeres. Los estudiantes consumen preferentemente durante el fin de semana, y toman tanto cerveza como vino y también bebidas fuertes. Un 5% de quienes declaran consumo de cerveza y vino, manifestaron hacerlo diariamente. La ingesta abusiva de alcohol entre los jóvenes escolarizados es el principal problema que hoy se presenta en dicha generación. Más de una cuarta parte de quienes tomaron bebidas alcohólicas en el último mes, reconoce haberse emborrachado o haber tomado en exceso en una misma salida u ocasión. Si bien este problema aparece con mayor frecuencia entre los varones, también ocurre en gran cantidad de mujeres.

Según el último informe de la Organización Panamericana de la Salud, Argentina se encuentra segunda en el ranking de los países de América del Sur con más alto consumo anual de alcohol por bebedor, con

9,3 litros, superada sólo por Chile, con 9,6 litros. Dicho informe afirma además, que las mujeres argentinas consumen 5,2 litros, y los argentinos más del doble, 13,6. La prevalencia de consumo de bebidas alcohólicas son mayores en las regiones del Gran Buenos Aires, Cuyo y Pampeana. En consecuencia, el Gobierno bonaerense ha consultado a 14 mil alumnos de entre 15 y 17 años de edad que concurren a escuelas públicas, acerca de qué bebidas alcohólicas consumen en una cantidad menor a medio litro. Los resultados arrojados fueron los siguientes: el 48% respondió que su preferencia es el “fernet”, el 43% se manifestó por el vodka, el 35% cerveza mientras que un 4,4% se inclina por el vino o el champagne.

Los problemas asociados al consumo de alcohol son más graves, y con importantes consecuencias para la salud, entre los menores de edad, especialmente durante la adolescencia. Los datos estadísticos indican que en los últimos años se vienen produciendo cambios en los hábitos de consumo de alcohol entre los menores de 18 años, habiéndose incrementado el consumo abusivos en cortos periodos de tiempo (principalmente los fines de semana) y detectándose consumos muy significativos en edades cada vez más tempranas.

Alrededor del mundo, este fenómeno también existe. Para su mejor control, países como Italia, Francia y el Reino Unido recurren a medidas tales como multas por estar ebrio en la vía pública, planes de concientización para que los comerciantes no vendan alcohol a los menores y campañas publicitarias masivas destinadas al público adolescente.

III) Propuesta normativa para la Provincia de Buenos Aires

En el presente trabajo no se pone el foco en la prohibición de la venta de alcohol a menores. Eso ya está legislado tanto por el Congreso Nacional como en la provincia de Buenos Aires. Lo que sí pretendemos, y en tal sentido proponemos, es desalentar que nuestros jóvenes se alcoholicen antes de ir a bailar. Por dicho motivo, en el presente trabajo se propone que los menores de edad no puedan ingresar a los locales bailables ni fiestas organizadas en este tipo de lugares habiendo ingerido alcohol. De este modo, al no poder ingresar, perderá sentido que previo a ello se alcoholicen.

La legislación vigente plasmada en la ley 14.050 de la Provincia de Buenos Aires no contempla esta posibilidad y el acceso o no de menores alcoholizados, en la actualidad, corresponde al ejercicio del derecho de

admisión por parte de quien tiene a su cargo la explotación del local bailable o salón de fiestas. En el presente trabajo planteamos la prohibición del acceso a los menores alcoholizados. Así como el adulto sabe que si bebió no puede manejar a riesgo de ser multado, el menor que bebió alcohol antes de ir a bailar, sabe de antemano que no va a poder ingresar al establecimiento.

Por ello, y con el fin de erradicar y desalentar en los menores a los 18 años de edad el consumo de alcohol previo, proponemos que quien tenga a su cargo la explotación de un establecimiento bailable o para fiestas y quienes las organicen, constaten por los medios que consideren adecuados si los menores están o no alcoholizados y en los casos con resultado positivo, se prohíba su ingreso.

Progresivamente estas medidas lograrán la concientización acerca de los problemas que acarrea el consumo de alcohol en menores de edad, reduciéndose así la posibilidad de que sufran daños irreversibles, e incluso la muerte relacionada a su ingesta.

IV) Texto normativo propuesto

ARTÍCULO 1º.- Incorpórese como último párrafo del artículo 8º de la Ley 14.050, el siguiente texto:

“Asimismo, se prohibirá el ingreso o permanencia en dichos establecimientos y locales a menores de dieciocho (18) años que se encuentren alcoholizados. En caso de detectarse dentro del establecimiento menores que hayan consumido alcohol, el responsable de aquél deberá dar aviso a las autoridades policiales. Éstas deberán notificar de inmediato al padre, madre o tutor responsable del menor alcoholizado.”

ARTÍCULO 2º.- Comuníquese, etc.

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

Garantía de conservación de la obra pública vial en la provincia de Buenos Aires

Resumen ejecutivo

En el presente trabajo se propone que la obra pública vial desarrollada en la provincia de Buenos Aires esté dotada de garantías suficientes para que su calidad y preservación se mantenga a lo largo del tiempo. Las medidas que aquí se proponen oficiaran de herramienta eficaz contra los casos de corrupción en la contratación de dichas obras.

I) Introducción

Las rutas inconclusas en diferentes puntos del país, principalmente en el sur de la Patagonia; los sobrepuestos de las obras en llevadas a cabo en la provincia de Córdoba; las denuncias por la compra de ferrocarriles usados y la suma de casos que a diario surgen a la luz, destaparon una realidad que existe desde hace mucho tiempo: la corrupción en el ámbito de la obra pública.

A estos acontecimientos de malversación de fondos públicos, que enriquecieron ilícitamente a determinados funcionarios a expensas del progreso infraestructural de nuestro país, hay que sumarle los accidentes de tránsito y las muertes producidas por rutas construidas con materiales inadecuados, o de manera negligente. En dicho sentido no debemos olvidar los accidentes de gran magnitud ocurridos por el mal mantenimiento de los ferrocarriles.

II) Ejemplos de esta lamentable situación

A nivel nacional, el estado deplorable de las rutas 9, 8, 7 y 3, son ejemplo de dicha situación, concentrando una gran cantidad de accidentes de tránsito. Desgraciadamente, nuestra provincia tampoco ha estado exenta de este tipo de situaciones. Es de público conocimiento el paupérrimo estado de la obra pública en la Provincia de Buenos Aires. A tal punto que a inicios de abril del corriente, el Poder Legislativo bonaerense sancionó una ley declarando el estado de emergencia por un año en esta materia.

Casos emblemáticos de rutas provinciales en mal estado son la ruta 11 de La Plata a Magdalena; la 178 de Pergamino a Salto; la 88 de Mar del Plata hasta Quequén; la 51 de Ramallo hasta Bahía Blanca; y la recientemente reparada ruta 41 de Bahía de Samborombón hasta Baradero.

Lo más doloroso de esta situación es la altísima tasa de accidentes que tienen lugar en la provincia cobrándose la vida de miles de ciudadanos. Así, el censo¹ de la Asociación Luchemos por la Vida reveló que en 2015 se produjeron 2.322 muertes por accidentes vehiculares en Buenos Aires, sobre un total a nivel nacional de 7.472.

Claro está que gran parte de este triste fenómeno es en muchos casos consecuencia de los malos hábitos de manejo, de la falta de respeto a las velocidades máximas y de las normas de tránsito. Pero está demostrado que este lamentable récord tiene una clara relación con el mal estado de mantenimiento y con los defectos de diseño de las rutas. El Instituto del Transporte de la Academia Nacional de Ingeniería ha producido un interesante documento titulado “Relación entre los caminos y la gente que muere en y por ellos”². Allí se exponen con criterio técnico las causas y consecuencias de defectos de diseño, construcción y mantenimiento, que, pudiendo corregirse, evitarían estadísticamente muchos accidentes y muertes.

Entonces, si bien inciden múltiples factores en el muchas veces ruinoso estado de una ruta, como ser el clima, las precipitaciones, el caudal del tránsito y el peso de los vehículos, la etapa fundamental en donde se la debe prevenir es la correspondiente a su construcción.

1 <http://www.luchemos.org.ar/es/estadisticas/muertosanuales/muertosarg2015>

2 http://www.acadning.org.ar/Institutos/ANI_Instituto_del%20_Transporte_%20Relacion_caminos_gente_%20que_muere.pdf

Porque sin una buena estructura, las rutas terminan arruinándose aunque se les dé el uso previsto. Y por más que se asfalten los baches y las grietas, estos arreglos no dejan de ser parches.

III) La corrupción, madre de todos los males

En el presente trabajo se propone una solución al problema del mal estado de nuestras rutas cuando su causa es producto de hechos de corrupción. Con ese fin, se pone el foco en combatir la connivencia entre los contratistas y los inspectores de las obras que aprueban las labores viales de rutas que no están aptas para su habilitación, por el riesgo de que tal situación desencadene accidentes y trágicas muertes. Uno se preguntará entonces cuál es el mecanismo delictivo merced del cual se dan estas situaciones. Pasemos entonces a explicarlo.

La ley 6.021 de obras públicas de la provincia de Buenos Aires establece en la reglamentación de su artículo 40 que el avance de la obra debe ser supervisado mensualmente por un inspector de la administración, encargado de medir cualitativa y cuantitativa la infraestructura construida hasta el momento de la verificación. Obtenido el visto bueno por parte de dicho profesional, procede el pago al contratista, para que continúe con la siguiente etapa de la obra.

Es en este momento cuando ocurren los arreglos dinerarios, que establecen como contraprestación hacer caso omiso frente al uso de materiales de mala calidad o en menor cantidad que la debida y al incumplimiento de procedimientos estándar.

El contratista deshonesto se preocupa únicamente de que el estado de la obra -en el caso que nos ocupa, una ruta- dure lo suficiente como para que comience a desmoronarse a posteriori de la entrega definitiva. Por ende, una solución parecería ser reforzar las auditorías sobre los inspectores. ~~En~~ embargo, este remedio es ineficaz debido a que la cadena de corrupción simplemente se expandiría a un eslabón superior de ella. Y aunque el nuevo auditor no estuviera dispuesto a colaborar con el engaño, las presiones y extorsiones del ámbito lo terminarían obligando.

IV) Propuesta programática

En base a todo lo hasta aquí expuesto, proponemos la implementación

de un sistema con parámetros objetivos e imparciales sobre la calidad de las obras. Y qué mejor testigo de esto que la realidad y el paso del tiempo.

Lo que queremos decir es que al fijar un piso al plazo de la recepción provisional, extendemos el tiempo que rige la garantía de conservación de la obra. De esa manera, el contratista no podrá especular con la vida útil de los materiales y el plazo de garantía, viéndose así obligado a utilizar materiales de buena calidad y a construir la obra en regla. De lo contrario, deberá responder con la garantía de conservación, en consonancia con lo mandado por los artículos 16, 50 y siguientes de la citada norma, y los demás gastos necesarios para reparar los desperfectos, en caso de que la garantía sea insuficiente.

En cuanto al plazo, consideramos que tres años es un período suficiente para lograr nuestro objetivo sin afectar gravemente a los contratistas honestos, teniendo en cuenta que en la práctica se estila pactar un plazo de garantía de conservación de solo dos años.

Es de nuestro convencimiento que la presente iniciativa será un importante aporte para disminuir los posibles casos de corrupción, y lo que es más importante aún, salvará muchas vidas de quienes transitan por las rutas de nuestra Provincia.

V) Texto normativo propuesto

ARTÍCULO 1°: Modifíquese el artículo 49 de la ley 6021, que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 49: Las obras podrán recibirse parcial o totalmente conforme con lo establecido en el contrato, pero la recepción parcial también podrá hacerse cuando se considere conveniente por la repartición respectiva. La recepción total o parcial tendrá carácter provisional hasta tanto se haya cumplido el plazo de garantía o conservación que fije el contrato. Cuando los contratos versen sobre obras públicas viales, dicho plazo no podrá ser inferior a tres (3) años desde la recepción parcial o total. Dentro de los treinta (30) días de solicitadas por el contratista, la repartición procederá a efectuar las recepciones pertinentes.”

ARTÍCULO 2°: Comuníquese, etc.

10 PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

Informe acerca de la constitucionalidad de la retención bancaria para el pago del Impuesto a los Ingresos Brutos

Resumen ejecutivo

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la legitimidad del sistema mediante el cual los organismos de recaudación fiscal instituyen a los bancos como agentes de retención de los ingresos de los usuarios. Dada la similitud de este esquema en las diferentes jurisdicciones locales, posamos nuestro enfoque en los principios que la rigen y las posturas jurisprudenciales que se expiden acerca de su constitucionalidad.

I) Principios tributarios

El derecho tributario constitucional consagra una serie de prerrogativas y garantías con que cuentan los particulares conocidos como las “garantías del contribuyente”. Dichas garantías implican para el Estado una serie de limitaciones constitucionales a su poder tributario, entendiéndose a tal como el imperio que este tiene para dictar normas unilateralmente para crear tributos y establecer deberes formales, cuyo pago y cumplimiento será exigido a las personas a él sujetas. Tal poder comprende también el de eximir su pago y el de conferir beneficios tributarios, como así también la potestad de tipificar ilícitos en dicha materia y regular las sanciones respectivas.

El derecho que entra en juego con mayor implicancia en el plexo normativo tributario es el de propiedad, consagrado en los arts. 14, 17 y 20 de nuestra Constitución Nacional. Como todo derecho, no es absoluto, de modo que las constituciones pueden establecer limitaciones a su ejercicio en base a la reglamentación que de él se haga mediante leyes particulares. En el caso

que aquí nos ocupa, encontramos dichas limitaciones en las contribuciones, la expropiación, y en las leyes que reglamentan su ejercicio, que serán legítimas en la medida en que no vulneren los principios constitucionales.

Salvo el valladar infranqueable que suponen las limitaciones constitucionales, las facultades de los organismos de recaudación tributaria son amplias y discrecionales de modo que el criterio de oportunidad o acierto con que las ejerzan es irrevisable³ por cualquier otro poder. En consecuencia, aquéllos tienen la atribución de elegir los objetos imposables, determinar las finalidades de percepción y disponer los modos de evaluación de los bienes o cosas sometidos a gravamen siempre que no se infrinjan preceptos constitucionales⁴.

Pasemos entonces a enunciar brevemente los principios que atañen al objeto de estudio del presente informe:

- **Principio de legalidad:**

No puede haber tributo sin ley previa que lo establezca. Implica la imposibilidad de que se creen impuestos y exenciones por analogía, o que se deroguen obligaciones tributarias nacidas de la ley por acuerdo entre particulares, ni entre éstos y el Estado. También abarca la prohibición de crear nuevos sujetos alcanzados por el impuesto, modificar exenciones, establecer ilícitos, sin la existencia de una ley que así lo disponga.

Respecto del derecho tributario administrativo, los organismos recaudadores no pueden actuar discrecionalmente, en tanto que el procedimiento de determinación tributaria debe ser reglado con una discrecionalidad razonable dentro de los límites legales.

El principio de legalidad está consagrado en diversas disposiciones de nuestra Constitución Nacional. El artículo 17 establece que sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el art. 4°, sentando que los tributos deben ser creados por ley formal. Por otro lado, el artículo 52 fija que es la Cámara de Diputados la que tiene la competencia originaria para el tratamiento de las leyes referidas a contribuciones.

3 Fallos: 7:331; 51:349; 137:212; 243:98

4 Fallo: 314:1293 “HERMITAGE S.A. C/ PEN – MeyOS”, 15/06/2010.

Este principio, también llamado “de reserva”, lo encontramos además en el artículo 19, en cuanto dispone que nadie está obligado a hacer lo que la ley no mande ni privado a hacer lo que la ley no prohíba.

Además, el art. 75 de la Constitución Nacional, al referirse respecto de las atribuciones conferidas al Congreso de la Nación, dispone que es competencia de éste establecer los derechos de importación y exportación (inc. 1°), imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias, y contribuciones directas por tiempo determinado, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan (inc. 2°).

El principio de legalidad constituye una garantía del derecho relativo de propiedad de los individuos frente a la Administración, factor esencial de la forma republicana y democrática de gobierno, en tanto sólo a través de la voluntad popular expresada por sus representantes, es decir los legisladores al sancionar una ley, se admite que el Estado detraiga una porción del patrimonio de los particulares para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines. Esta posición sostuvo la Corte Suprema en la causa “Video Club Dream c/ Instituto Nacional de Cinematografía s/amparo”.

Ha dicho⁵ la Corte Suprema de Justicia de la Nación que el cobro de un impuesto sin ley que lo autorice es una exacción o un despojo que viola el derecho de propiedad reconocido en el art. 17 de la Constitución Nacional.

Por otro lado, Villegas sostiene que la ley debe contener por lo menos los elementos básicos y estructurales del tributo, a saber: 1) configuración del hecho imponible o presupuesto que hace nacer la obligación tributaria; 2) la atribución del crédito tributario a un sujeto activo determinado; 3) la determinación como sujeto pasivo de aquel a quien se atribuye el acaecimiento del hecho imponible (contribuyente) o la responsabilidad por deuda ajena (responsable); 4) los elementos necesarios para la determinación del quantum, es decir, base imponible y alícuota; 5) las exenciones neutralizadoras de los efectos del hecho imponible, así como 6) la configuración de infracciones tributarias y la imposición de sanciones, y 7) el procedimiento de determinación.

5 Fallos: 180:384; 184:542

En 2009, en “Apache Energía Argentina SRL c/ Provincia de Río Negro” (Fallo: 332:640) reafirmó al principio de legalidad como una garantía sustancial en el campo del derecho tributario, “en el que sólo la ley debe establecer todos los aspectos relativos a la existencia, estructura y cuantía de la obligación tributaria; esfera donde la competencia del Poder Legislativo es exclusiva (...)”.

Por último, la Corte en numerosos casos se ha pronunciado⁶ destacando que el Poder Ejecutivo tampoco puede mediante la vía de reglamentación, establecer o extender los impuestos a sujetos no previstos por la ley.

- **Principio de no confiscatoriedad:**

No se encuentra expresamente contemplado en la Constitución Nacional pero sí en forma implícita en cuanto protege la propiedad, derecho contemplado en los artículos 14, 17, 18 y 33. La propiedad puede verse menoscabada por una fuerte presión tributaria ejercida mediante altas alícuotas relativas a ciertos tributos. En consecuencia, la garantía de la propiedad procura ser asegurada en materia tributaria mediante el principio de la no confiscatoriedad.

Un tributo es confiscatorio cuando absorbe parte sustancial de la renta o el capital (doctrina de la Corte Suprema Fallos: 242:73 y sus citas; 268:56; 314:1293; 322:3255, entre otros).

La Corte Suprema ha dicho al respecto que a fin de que la tacha de confiscatoriedad pueda prosperar es necesaria la demostración de que el gravamen cuestionado “excede la capacidad económica o financiera del contribuyente”⁷

En 1991, en el fallo “López, Luis y otro c/ Provincia de Santiago del Estero”⁸, declaró que “ha señalado de manera invariable que para que la confiscatoriedad exista, debe producirse una absorción por parte del Estado de una porción sustancial de la renta o el capital (...), y que a los efectos de su apreciación cuantitativa debe estarse al valor real del inmueble y no a su valuación fiscal y considerar la productividad posible del bien (...)”.

- **Solve et repete y las garantías constitucionales:**

El principio de solve et repete significa que cualquier contribuyente,

6 Fallos 276:21, entre otros

7 1989, “Navarro Viola de Herrera Vegas, Marta”, Fallos: 312:2467

8 Fallos: 314:1293

que en contienda tributaria le discuta al fisco la legalidad de un tributo, previamente debe pagarlo. Dicho principio encuentra su fundamento en que la discusión de la deuda impositiva no puede privar al Fisco de la regular percepción de los recursos, y deriva de la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos.

La Corte respalda este principio aceptando que la exigencia de depósitos previstos como requisito de viabilidad de los recursos de apelación no es contraria a los derechos de igualdad y de defensa en juicio⁹, siempre y cuando no se demuestre que el previo pago prive al contribuyente de acceder a la justicia, por la imposibilidad económica de pagar o porque lo perjudica económicamente de manera excesiva. En esos casos, la doctrina de la Corte autoriza a atenuar el rigorismo de la regla del solve et repete en supuestos de excepción que involucran situaciones patrimoniales concretas de los obligados, a fin de evitar que el pago previo se traduzca en un real menoscabo de garantías que cuentan con protección constitucional por aplicación del art. 18 de nuestra carta magna y el art. 8°, inc. 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Microómnibus Barrancas de Belgrano”¹⁰)

Entendemos que la exigencia del solve et repete deviene inconstitucional cuando su aplicación raya la confiscación o se restringe el efectivo acceso a la justicia, y resulta necesario además que sea analizado en cada caso en concreto.

II) El sistema de retención y su inconstitucionalidad

El Impuesto a los Ingresos Brutos es un tributo que grava las actividades, actos u operaciones comprendidas por el ejercicio habitual en el territorio o en la jurisdicción de una provincia del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras o servicios o de cualquier otra actividad a título oneroso, cualquiera sea la naturaleza del sujeto que la preste y el lugar donde se realice, pagándose un monto de acuerdo con las normas establecidas en el Código Fiscal correspondiente.

Consiste en la aplicación de un porcentaje sobre la facturación del negocio independientemente de su ganancia. De la definición se desprende que este impuesto debe pagarse aun cuando el negocio no resulte rentable.

9 Fallos: 155:96; 261:101; 278:188; 307:1753 entre otros

10 Fallos: 312:2490

El período fiscal utilizado es anual con adelantos mensuales o bimestrales, y puede generar retenciones a cuenta por parte de clientes.

El problema surge en el sistema implementado por la administración para asegurarse el cobro del impuesto. Mediante diferentes normas locales las jurisdicciones nombran a bancos y determinadas empresas como “agentes de recaudación”, lo cual los obliga a actuar como agentes de retención y/o percepción de dicho tributo.

En el caso de los bancos, cada vez que un usuario recibe un ingreso de dinero en su cuenta, el organismo fiscal local dispone que se le retenga automáticamente un porcentaje variable (hasta un 5%) de dicho monto. Este mecanismo no sería un inconveniente si esa alícuota retenida se liquidase automáticamente para el pago del impuesto a los Ingresos Brutos actual o adeudado.

Desafortunadamente, funciona a la inversa. Las retenciones no sólo no se liquidan, sino que se acumulan ad infinitum, dando lugar a crecientes intereses y multas. A su vez, debido a que no existe un criterio de proporcionalidad entre la retención y el impuesto, a la larga se termina generando un saldo a favor del contribuyente que en la mayoría de los casos nunca será alcanzado por la deuda. Nos encontramos de esta manera con una privación a la propiedad que es inimputable a cualquier obligación y, por lo tanto, injustificada y abusiva.

La generación de permanentes saldos a favor en el impuesto sobre los ingresos brutos que exceden la obligación tributaria que se debe ingresar en forma mensual es un problema que se les ocasiona a muchos contribuyentes. Ello tiene lugar por la proliferación de regímenes (sobre acreditaciones bancarias, aduana, generales, etc), y por la existencia de mecanismos no automáticos o con muchos requisitos para poder atenuar las alícuotas o ser excluidos del régimen. Incluso en muchos casos las retenciones, especialmente las bancarias, tienen lugar sobre conceptos que no son ingresos gravables a los efectos del impuesto.

Además, si bien es cierto que los organismos de recaudación ofrecen métodos para recuperar el saldo, o por lo menos evitar que éste siga creciendo, aquellos se presentan como excesivamente burocráticos, fijando requisitos aleatorios y de difícil comprensión. No se puede dejar de tener en consideración que los impuestos afectan a un universo

amplísimo de contribuyentes, de los cuales la enorme mayoría no conoce su funcionamiento. Por lo que se ven en la necesidad de contratar los servicios de un profesional, usualmente un contador, para que les resuelva sus problemas tributarios, so pena de seguir generando intereses y tornar su situación más onerosa con cada día que pasa.

Resulta entonces irresponsable por parte de la administración trasladar a los ciudadanos la carga del trámite administrativo, cuando esto les implica una innecesaria onerosidad y, principalmente, un agravio a sus garantías constitucionales.

Por ello, aunque el deber de pago de los impuestos es legítimo y exigible, siempre que se ajuste a los principios tributarios constitucionales, el sistema de retenciones que por ejemplo ARBA, SIFERE y otros organismos fiscales provinciales utilizan, violan las garantías constitucionales.

A fin de sostener nuestros dichos, citaremos la siguiente jurisprudencia. Comencemos con la causa “Minera IRL Patagonia S.A. c/ GCBA s/ amparo”, en la que el Superior Tribunal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires falló a favor de la actora, ordenándole a la AGIP que dispusiera los medios para que no se le efectuaran más retenciones en sus acreditaciones bancarias hasta tanto haya aplicado, repetido o agotado en el modo a que hubiera lugar, la totalidad del saldo a favor que tenía a la fecha en el ISIB; pero sin excluirlo del régimen retentivo.

La actora había iniciado una acción de amparo con la finalidad de conseguir la inmediata exclusión de todos los regímenes de retención y percepción instituidos por la CABA y que le generaban saldos a favor recurrentes que no podía absorber en el futuro, y en particular por las retenciones sufridas sobre las acreditaciones bancarias.

En primera instancia se hizo lugar al amparo y se ordenó que no se efectuaran retenciones bancarias, destacándose dentro de los fundamentos que los importes correspondían a aportes de capital -concepto que no forma parte del hecho imponible del impuesto sobre los ingresos brutos-. Esa decisión fue íntegramente confirmada por la Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario.

La causa llegó al Superior Tribunal de la CABA a raíz de un recurso de inconstitucionalidad presentado por el GCBA. En el primer voto el Dr.

José Osvaldo Casás destacó que encontrándose fuera de discusión que había depósitos en cuentas bancarias que no responden a rubros alcanzados por el impuesto (aporte de capital), que generaban un permanente saldo a favor del contribuyente que no logra ser absorbido en futuros anticipos, "... se evidencia un avance injustificado del GCBA sobre el principio de reserva de ley en materia tributaria, consagrado en el artículo 51 de la Constitución de la Ciudad —en sintonía con lo dispuesto por la Constitución Nacional en sus artículos 4°, 17, 19, 52, 75 incs. 1°, 2° y 3°, 76, 99 inc. 3°" y que "... la aplicación en la especie del régimen de retención cuestionado se traduce en el ingreso de recursos al erario público con sustento único en la pretendida verificación de un hecho diferente del previsto por el legislador como hecho imponible del gravamen, el que genera el pago a cuenta, sin razonable vinculación con el presupuesto de hecho que pretende ser captado en la propia fuente".

Asimismo, modificó la sentencia disponiendo que la abstención de efectuar retenciones en cuentas abiertas en entidades financieras debe subsistir sólo hasta que se compensen los saldos acreedores retenidos hasta la fecha con el impuesto que se genere.

Otros de los argumentos vertidos por el Doctor José O. Casas son que "la distorsión de las bases éticas del derecho a recaudar según la Corte Suprema de Justicia se produce si la recaudación de los tributos pierde su fundamento esencialmente impositivo para convertirse en un fenómeno exclusivamente financiero (...) sobre deudas inexistentes¹¹."

A mayor abundamiento, el magistrado agregó que la pretensión deliberada del fisco de generar pagos a cuenta por hechos imponibles que están lejos de consumarse, con cabal conciencia de ello por parte de los funcionarios, podría encuadrar en el delito de exacciones ilegales, tipificado por el artículo 266 del Código Penal, en cuanto prescribe que "Será reprimido con prisión de uno a cuatro años e inhabilitación especial de uno a cinco años, el funcionario público que, abusando de su cargo, solicitare, exigiere o hiciere pagar o entregar indebidamente, por sí o por interpuesta persona, una contribución, un derecho o una dádiva o cobrase mayores derechos que los que corresponden."

Concluye que no puede pasar desapercibido que las retenciones como pagos a cuenta no pueden estar llamadas a generar un abultado y

11 Fallos 310:714

permanente saldo a favor del contribuyente, con apropiación ilegal por parte del fisco del capital de trabajo de los sujetos pasivos¹².

En cuanto a los agentes de retención y percepción, se señala que su designación debe realizarse por una ley formal, que al menos describa con enunciados definidos qué sujetos y en qué situaciones pueden actuar como tales. Todo ello atendiendo a: 1) la responsabilidad solidaria sin beneficio de excusión, que puede pesar sobre dichos sujetos; 2) la presencia de un gravoso cúmulo de deberes formales, incluso, a menudo, el de interpretar la ley y de determinar el gravamen; 3) que en caso de error sobre la procedencia de la retención o percepción, o de su cuantía, se genera un menoscabo económico para el agente frente a un eventual reclamo del fisco; y 4) ante el riesgo que supone tal actuación, de enfrentar severas sanciones.

En tal sentido, la doctrina más destacada se ha expresado por la imposibilidad de instituir agentes de retención y percepción sin ley formal que lo establezca en cada caso¹³, mientras que también ha sido definido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación que no es válida la delegación en relación con los elementos estructurales de la obligación tributaria, como son los sujetos que se ubican en la esfera de sujeción pasiva¹⁴.

En otro orden de ideas, también se resalta que a la generación de constantes saldos a favor por las retenciones se agregan las dificultades -o imposibilidad- de solicitar la exclusión del régimen, que obliga al contribuyente a iniciar reclamos de repetición. Y en el marco de tales reclamos la situación del contribuyente se agrava debido a la exigüidad de la tasa de interés en favor del contribuyente, lo cual lesiona el principio de igualdad de las partes en la relación jurídico-tributaria.

12 En igual sentido TSJ in re Asociación Argentina de Compañías de Seguros (AACS) c/ GCBA s/Acción Declarativa de Inconstitucionalidad sentencia del 27 de agosto de 2014, voto del Dr. Casas.

13 Giuliani Fonrouge. *Carlos María Derecho financiero*, 2ª Edición Ampliada y Actualizada, ps. 429 y ss., Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1970; Jarach Dino, *Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires sancionado por la Ley N° 5.246 del año 1948*, y prólogo a la obra *Los agentes de retención y de percepción en el derecho tributario*, de Héctor B. Villegas, ps. VII y ss., Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1976; Villegas, Héctor B. *Los agentes de retención y de percepción en el derecho tributario*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1976, según cita en el voto comentado.

14 CSJN causa: *Camaronera Patagónica SA c/Ministerio de Economía y otros s/amparo*, Registro del Alto Tribunal: Letra C, N° 486, Libro XLIII, sentencia del 15 de abril de 2014.

En efecto, la tasa de interés que se fija en favor del contribuyente (6% anual) resulta totalmente asimétrica respecto de la tasa de interés que se fija en favor de fisco (intereses resarcitorios, 36% anual, y punitivos, 48% anual).

También se señala que al demérito económico que se produce para el contribuyente como consecuencia de transitar el largo camino del reclamo de repetición y de la ulterior demanda judicial con el mismo objeto, si tal recorrido requiere de varios años se agrava por la pérdida de poder adquisitivo de la moneda como consecuencia de la inflación.

Por ello, se entiende que mediante las disposiciones de las agencias de recaudación locales que regulan retenciones o percepciones que excedan lo legalmente exigible a los contribuyentes, más el retardo en su restitución, se termina instaurando una suerte de empréstito forzoso que solo debería poder ser sancionado por ley formal del órgano habilitado por la Constitución para el ejercicio de tal competencia. Tal idea ha sido receptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Pablo Horvath c/ Nación Argentina (Dirección General Impositiva), Fallos: 318:276, sentencia del 4 de mayo de 1995 (v. en particular considerandos 7º, 8º, 9º y 10º).

Como otro ejemplo podemos mencionar el caso de “Administración Federal de Ingresos Públicos c/ Intercorp S.R.L. s/ ejecución fiscal”, en el que declaró la inconstitucionalidad del inciso 5º del artículo 18 de la ley 25.239, que facultaba a la AFIP a disponer embargos sobre deudores del fisco con el sólo recaudo de informar al juez asignado a la causa.

El voto mayoritario, suscripto por los ministros Ricardo Lorenzetti, Carlos Fayt, Juan Carlos Maqueda y Raúl Zaffaroni, dispone que “No resulta admisible que a la hora de establecer procedimientos destinados a garantizar la normal y expedita percepción de la renta pública se recurra a instrumentos que quebrantan el orden constitucional”.

La Corte consideró en el caso que “no cabe sino concluir en que, en su actual redacción, el art. 92 de la ley 11.683 contiene una inadmisibles delegación, en cabeza del fisco nacional, de atribuciones que hacen a la esencia de la función judicial”; y agrega que “el esquema diseñado en el precepto, al permitir que el agente fiscal pueda, por sí y sin necesidad de esperar siquiera la conformidad del juez, disponer embargos, inhibiciones

o cualquier otra medida sobre bienes y cuentas del deudor, ha introducido una sustancial modificación del rol del magistrado en el proceso, quien pasa a ser un mero espectador que simplemente es informado de las medidas que una de las partes adopta sobre el patrimonio de su contraria”.

El Tribunal sostiene que el mencionado artículo “no sólo violenta el principio constitucional de división de poderes, sino que además desconoce los más elementales fundamentos del principio de tutela judicial efectiva y de la defensa en juicio, consagrados tanto en el art. 18 del Constitución Nacional como en los Pactos Internacionales incorporados con tal jerarquía en el inc. 22 de su artículo 75”.

Apunta además que “las disposiciones del art. 92 tampoco superan el test de constitucionalidad en su confrontación con el art. 17 de la Norma Suprema, en cuanto en él se establece que la propiedad es inviolable y ningún habitante puede ser privado de ella sino en virtud de una sentencia fundada en ley”.

Al revocar el referido fallo, el Tribunal subrayó que para evitar cualquier interpretación que “lleve a obstruir o paralizar la adecuada y expedita percepción de la renta pública”, resulta necesario “admitir la validez de las medidas cautelares” que “los funcionarios del fisco nacional hayan dispuesto y trabado hasta el presente, sin perjuicio de que los jueces de la causa revisen en cada caso su regularidad y procedencia en orden a los demás recaudos exigibles”.

Volviendo al tema de las soluciones que los organismos fiscales ofrecen para salir del sistema de retención y compensar los saldos, es menester citar el fallo “logha, José Héctor e logha, Omar Alberto c/ARBA s/ pretensión declarativa de certeza” de la Cámara Contencioso Administrativa de Mar del Plata, de fecha 25/6/2013.

Según surge del relato de los hechos de la causa, se trata de un contribuyente que habiendo acumulado saldos a favor en el impuesto sobre los ingresos brutos, producto de los distintos regímenes de recaudación de ARBA, no cumplía con la relación matemática que exige la resolución normativa 64/2010 y, por lo tanto, no calificaba para poder solicitar la exclusión total de los referidos regímenes de recaudación.

La resolución normativa (ARBA) 64/2010 en sus artículos 1 y 2

establece:

Artículo 1°.- Los contribuyentes del impuesto sobre los ingresos brutos que acrediten la generación de saldos a su favor, podrán requerir ante esta Agencia de Recaudación la evaluación de las alícuotas aplicables en el marco de los regímenes de recaudación que los alcancen, a fines de asegurar la futura morigeración de los mismos, bajo las siguientes formas y condiciones:

a) Reducción total o parcial de las alícuotas de percepción y/o retención de cualquiera de los regímenes generales o especiales de recaudación, aun los de retención sobre acreditaciones bancarias, cuando la sumatoria de la diferencia entre los importes retenidos y/o percibidos y el impuesto declarado por el contribuyente, en los tres meses vencidos al mes anterior de la solicitud, supere en dos veces al promedio mensual del impuesto declarado en dicho período.

b) Atenuación de las alícuotas dispuestas para los regímenes generales de percepción o retención, cuando se generen saldos a favor, pero la sumatoria prevista en el párrafo anterior no supere en dos veces al promedio mensual del impuesto declarado y exista preeminencia de deducciones generadas por los citados regímenes generales.

Por su parte, aun sin la existencia de dichos saldos, los contribuyentes sujetos a los regímenes generales de retención y/o percepción, podrán manifestar disconformidad con las alícuotas de recaudación y/o con la categoría de riesgo que les hubiere sido asignada por la Autoridad de Aplicación, conforme se establece en el Capítulo IV de la presente.

Artículo 2°.- Los sujetos interesados en acceder a la reducción o atenuación de alícuotas de recaudación, deberán reunir los requisitos que seguidamente se detallan:

1) Encontrarse inscriptos en el impuesto sobre los ingresos brutos en la Provincia de Buenos Aires.

2) Haber cumplido con la presentación de las declaraciones juradas del impuesto, correspondientes a los doce (12) meses anteriores a la fecha en la que se presente la solicitud, o bien de las que haya correspondido presentar en el supuesto que el contribuyente inicie posteriormente la actividad o sea excluido del régimen de liquidación de anticipos por la Autoridad de Aplicación, previsto en la resolución normativa 111/2008 y modificatorias.

3) Que del análisis conjunto de las declaraciones juradas presentadas por el contribuyente y las retenciones y/o percepciones informadas por los agentes de recaudación, en el período comprendido por los tres meses

vencidos al mes anterior de la solicitud, surja como resultado saldo generado a su favor.

La sentencia declara como inconstitucional el “sistema de exclusión” que propone ARBA en la resolución normativa 64/2010. Denota un esquema intencionalmente complejo creado con la debida animosidad de no perder la financiación ilegal lograda por la Provincia en pos de sus administrados.

Así, su artículo 7° establece que “De corresponder, conforme los datos auditados al momento de resolver la solicitud, reducirá las alícuotas de recaudación de manera tal que el monto de retenciones y/o percepciones no exceda el promedio mensual del impuesto declarado por el contribuyente en el período evaluado. En los supuestos en los que la reducción de alícuotas que se solicite involucre a regímenes especiales de retención o de percepción, la Agencia de Recaudación podrá optar por reducir de manera total la alícuota aplicable al cero por ciento (0%).”

Podemos colegir entonces que el beneficio tiene un límite que impide absorber los saldos a favor acumulados; y que el beneficio “supremo” sólo alcanza cuando el contribuyente soporte regímenes especiales de recaudación.

El juzgado comprendió que negar al contribuyente el acceso al sistema de exclusión a pesar de tener saldos a favor constantes y permanentes importa una flagrante alteración a las reglas de razonabilidad, constituyéndose en un mecanismo arbitrario, y exige que se excluya al responsable de todos los regímenes de recaudación hasta tanto agote el saldo a favor.

Deviene oportuno recordar literalmente algunos de los párrafos de la sentencia: “Bien puede definirse a la razonabilidad como aquel principio general del derecho que, encontrando su fundamento en los artículos 28 y 33 de la Constitución Nacional, constituye un límite al ejercicio del poder reglamentario de los derechos individuales que la Carta Magna confiere a las autoridades por ella instituidas (argto., causa I. 2110 ‘Iriarte Madoz’ - SCBA - 6/10/2004). Y, tal como lo ha señalado el Címero Tribunal provincial, su control implica verificar -además de los requisitos ineludibles de fin público, medio adecuado y ausencia de iniquidad manifiesta- la existencia de ‘circunstancias justificantes’, es decir, que la restricción impuesta a los derechos ha de hallarse fundada en los hechos que le dan origen,

procurando que las normas aplicables mantengan coherencia con las reglas constitucionales, de suerte que su aplicación no resulte contradictoria con lo establecido por la ley fundamental (doct. causa B. 52.762 'Hernández' - SCBA - 31/3/2004).

En similar sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que cabe calificar a una norma como irrazonable cuando los medios que arbitra no se adecuen a los fines cuya realización procura, o cuando consagre una manifiesta iniquidad (argto. doct. Fallos 310:2845; 311:394; 319:2151; 327:4495, entre otros).

A la luz de dichos lineamientos, juzgo desde ahora irrazonable lo dispuesto por la resolución normativa 64/2010 en cuanto condiciona la única posibilidad de que los contribuyentes que han acumulado saldo a favor por impuesto sobre los ingresos brutos obtengan la exclusión de los regímenes de retención y percepción de dicha gabela, a la verificación de los referidos recaudos sobre la composición y cuantía de dicho saldo.

Y ello es así en la medida en que, frente a la concreta situación de la firma contribuyente, signada por la existencia -al tiempo de instar la presente acción (10/10/2010)- de un saldo a su favor de \$... acumulado como consecuencia de haber soportado durante sucesivos períodos retenciones y percepciones por sumas que excedían el tributo declarado -conforme surgiría de los registros de la propia ARBA (v. informe de fs. 91/92)-, obligar a aquella a mantenerse sujeta a dichos regímenes recaudatorios hasta tanto pudiera verificarse a su respecto la situación contemplada por el artículo 1 inciso a) de la citada resolución 64/2010, patentizaría un proceder que en manera alguna podría juzgarse proporcional a la finalidad perseguida por los referidos sistemas de percepción anticipada del impuesto sobre los ingresos brutos.

No debe perderse de vista que, tal como surge de lo normado por el artículo 221 del Código Fiscal (t.o. 2011), las sumas ingresadas a través de los sistemas de retención y percepción no lo son sino a cuenta del impuesto sobre los ingresos brutos devengado al cierre de cada uno de los períodos mensuales en los cuales la contribuyente debe liquidar -mediante declaración jurada- y abonar los anticipos mensuales de dicha gabela a los que refiere el artículo 209 del referido cuerpo normativo, quedando claro entonces que el sometimiento de ciertas categorías de contribuyentes a aquellos regímenes de ingreso anticipado no es más que una herramienta

de la que el legislador ha dotado al Fisco a fin de asegurarle la efectiva recaudación del impuesto.

Y es en ese orden que, en virtud del principio de legalidad tributaria, le estaría vedado al Ente Recaudador provincial apropiarse definitiva o temporalmente de sumas que, captadas a través de dichos medios, excedieran el impuesto sobre los ingresos brutos que efectivamente se hubiera devengado en el período pertinente como consecuencia de la realización del hecho imponible y a partir de las pautas de cuantificación delineadas por el legislador al instituir aquel tributo (argto. arts. 17, CN y 11, Const. Provincial; argto. doct., causas B. 62.587 'Martindale Sur Country Club SA' - SCBA - 10/11/2010; I. 2.321 'Itoiz' - 29/2/2012; v. Villegas, Héctor: 'Curso de finanzas, derecho financiero y tributario' - Ed. Depalma - Bs. As. - 1992 - págs. 192/193)

...No dejo de advertir que, en todo caso, el saldo generado a favor de la contribuyente no representaría más que el resultado de la exacción por parte del Fisco provincial de sumas dinerarias en una medida superior a la de aquellas que legalmente se encontraría habilitado a detraerle.

No obstante ello, conforme la mecánica descrita en el punto precedente, mal podría juzgarse irrazonable el hecho de que en un período mensual se practiquen retenciones y percepciones impositivas por un importe que, a la postre, resulte superior al del impuesto liquidado por ese lapso: tal situación no patentaría más que una consecuencia de la aplicación del referido sistema, el cual apunta justamente a la recaudación anticipada de sumas de dinero que, en fin, se imputarán a la cancelación de un débito cuyo quantum no se determinará sino a través de la liquidación practicada al cierre del período.

Ahora bien, por el contrario, sí estimo arbitraria e irrazonable la conducta de la Administración en cuanto, una vez constatada la existencia de aquel saldo tributario a favor de la contribuyente -derivado de la aplicación de retenciones y percepciones en exceso- continúa sometiendo a esta a los mentados regímenes recaudatorios. Es que, a través de tal proceder, ARBA obligaría a la firma actora a ingresar nuevas sumas a cuenta de futuros anticipos, vedándole con ello, en fin, la posibilidad de compensar estos últimos en la mayor medida posible con aquel cuantioso saldo acumulado a su favor -el cual, consecuentemente, persistirá en poder de la Administración durante un mayor tiempo-."

De lo resuelto por la Cámara deviene oportuno destacar los siguientes principios, que han sido desconocidos por la autoridad de aplicación a la hora de dictar la resolución normativa 64/2010:

a) Teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 28 y 33 de la Constitución Nacional, la resolución normativa 64/2010 carece de razonabilidad, ya que esta no cumple con el cometido para el cual fue creada, que no es otra cosa que evitar la acumulación de saldos a favor de los contribuyentes. Por el contrario, los medios que arbitra la norma (en relación con la composición y cuantía del saldo a favor) generan justamente lo contrario, que los responsables acumulen permanentes saldos a favor, consagrando una manifiesta iniquidad.

b) La resolución normativa 64/2010 violenta el sacro principio de legalidad en materia tributaria, ya que le está expresamente vedado al Organismo Fiscal anticipar (en forma temporaria o permanente) montos de impuesto que superen la obligación tributaria devengada en el período fiscal.

c) Toda norma que genere anticipos tributarios en exceso respecto de la obligación fiscal del período es arbitraria e irrazonable.

d) La resolución normativa 64/2010 es inconstitucional, entra en clara colisión con el derecho de propiedad.

e) La mera existencia de saldos a favor del contribuyente debe habilitar el trámite de exclusión de retenciones y percepciones, y ello debe ser así hasta agotar el saldo a favor.

Finalmente, podemos comentar el fallo “Bilick & Gertel S.A.C. y A. C/ Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/medida cautelar autónoma o anticipada”.- expediente N° 4.586.-, en el que Jorge Alberto Bilick, en carácter de presidente de la parte actora, solicitó medida cautelar autónoma a fin de lograr la exclusión del régimen de retención y percepción sobre el impuesto a los ingresos brutos.

La firma Bilick & Gertel S.A.C. y A había sido incluida como sujeto pasivo de retención y percepción, distorsionando el tributo e implicando un excesivo saldo a su favor irrecuperable.

El Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N°1 de Trenque Lauquen consideró que estos pagos se encontraban vinculados con la obligación principal (obligación fiscal propiamente dicha) que, en definitiva, son solo obligación que adelantan el pago de la determinación del impuesto fijado en la ley, conforme los parámetros

establecidos en ella.

No obstante, so pretexto de este adelantamiento, no pueden exigirse importes que no guarden la debida relación y proporción con la obligación fiscal prevista en la ley y sus parámetros de liquidación¹⁵. Obrar de otra forma permitiría, mediante una delegación legislativa, el cobro de un impuesto por fuera del estricto cumplimiento del principio de legalidad que rige en la materia (cfme., 4, 17, 52, 75, inc. 2, 76, 99 inc. 3, CN; 45 CP cfme., CSJN 155:290; 155:293, 182:412, 198:258, 211:930, 218:231; 184:542; 185:36; 186:521; 206:21; 214:269; 251:7).

Es que “...el principio de reserva de la ley tributaria, de rango constitucional y propio del Estado de derecho, sólo admite que una ley formal tipifique el hecho que se considera imponible y que constituirá la posterior causa de la obligación tributaria...” (CSJN, Fallos 294:152).

Los pagos a cuenta de un impuesto se encuentran sometidos a las mismas limitaciones que el derecho prevé para las obligaciones principales, e.g., principio de legalidad, razonabilidad, no confiscatoridad, capacidad contributiva, debida fundamentación y motivación del acto administrativo en caso de su determinación de oficio, notificación al contribuyente, etc.

Poco más puede agregarse al enjundioso voto del Dr. Casas, in re, “SA Importadora y Exportadora de la Patagonia c/ GCBA s/ amparo”, TSJBA, sent. del 12.11.08, (puntos 4, 5, 6, 7 y 8), a cuyo texto se remite por compartir íntegramente su postura, en donde al analizar un tema similar al presente con claridad meridiana se sostiene:

“El establecimiento de cualquier “ante pago” desproporcionado y abusivo importaría la creación ex novo, en la excedencia de una prestación pública coactiva distinta del impuesto mismo, regularmente instituido, con afectación al principio multiseccular de reserva de ley tributaria, desatendiendo el imperativo de que sólo cabe aprehender la capacidad contributiva ponderada en el presupuesto de hecho definido por el legislador al caracterizar la hipótesis de incidencia tributaria (en términos de tipicidad y taxatividad) y fijar la cuantía de la obligación resultante en este caso de la aplicación de la tarifa a la base imponible, elementos todos que actúan en el campo del derecho tributario sustantivo donde queda excluido todo

15 Giuliani Fonrouge, Navarrine, Procedimiento Tributario, 1995, pág. 188; CSJN Fallos 324:4226

margen de discrecionalidad de parte del Organismo Recaudador.

Toda prestación pública que se exija sistemáticamente por la Administración Fiscal, por encima del monto del tributo definido por el legislador que, en definitiva, se adeude, perdiendo su fundamento esencialmente impositivo para convertirse en un fenómeno exclusivamente financiero a partir de deudas inexistentes, importa alterar las bases éticas y jurídicas del derecho de recaudar, transfigurando, por medio de artilugios técnicos propios de alquimistas, la contribución común exigida por la ley a todos los ciudadanos para el levantamiento de las cargas públicas, en un verdadero despojo (v. en lo pertinente doctrina desarrollada in re: “La Biznaga S.A.A.C.I.F. y M. v. Dirección General Impositiva” —Fallos: 310:714—, sentencia del 31 de marzo de 1987).

Es que, las retenciones, percepciones, anticipos y pagos a cuenta, no deben superar, por regla general, en su conjunto la obligación fiscal que, en definitiva, deba afrontar el contribuyente y, menos aún, cuando a través de tales institutos se originan recurrentemente saldos a favor del obligado tributario. Así lo conceptualizo por cuanto la ley sólo autoriza a la Administración Tributaria a instituir ingresos a cuenta que, por un lado, aseguran una equitativa, regular y progresiva percepción de la renta pública en paralelo con su devengamiento y, por el otro, producen un efecto analgésico en el contribuyente, derivado del fraccionamiento de las obligaciones, o de que los ingresos, en el particular caso de las retenciones, se ven acompañados por la percepción por el obligado legal tributario de créditos propios de su giro, facilitando actitudes de mayor disposición y acatamiento de los sujetos pasivos frente al deber de contribuir...” (punto 4 del voto).

Por todo lo expuesto, se consideró que el sistema de retenciones y percepciones impuesto por ARBA obliga al actor a exceder con creces su obligación tributaria, aumentando mes a mes su saldo a favor por la realización de pagos anticipados (retenciones y percepciones) indebidos afectando injustificadamente su derecho de propiedad. Ello así, las normas invocadas por el fisco (art. 1 RN 119/08 y/o cualquier otras norma de carácter reglamentario), resultarían prima facie ilegítimas para denegar la exclusión a los regímenes de retenciones y percepción.

Finalmente, ordenó a ARBA que excluyera en forma inmediata a la actora de todos los regímenes de retenciones y percepciones del impuesto



sobre los ingresos brutos, hasta tanto quede firme en instancia administrativa o judicial el acto administrativo que se dicte en razón del pedido de exclusión de tales regímenes, o hasta que se consuma el actual saldo a favor que manifieste el contribuyente en su última declaración jurada anterior a la presente sentencia, lo que aconteciere antes.

III) Conclusión

Luego de analizar la diversa jurisprudencia existente podemos concluir que el sistema de retención que utiliza el Fisco para recaudar el cobro del Impuesto a los Ingresos Brutos resulta violatorio del derecho de propiedad y de los principios de legalidad, no confiscatoriedad, igualdad y razonabilidad de los tributos, siempre que termine generando un saldo a favor (caso que ocurre con enorme frecuencia).

Por ello, deben existir mecanismos de exclusión rápida del régimen de retención, y en su caso, de devolución de los fondos con sus intereses equitativos. Incluso, creemos necesario el establecimiento de mecanismos rápidos que permitan no acumular saldos a favor con los perjuicios que le pueden acarrear esos importes para el capital de trabajo de los contribuyentes y con el dispendio de tiempo y energía que exige la presentación de acciones de repetición, con una tasa de interés de devolución que es muy baja y que no ha sido actualizada a lo largo del tiempo.

11 PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

Creación del sistema de registro vital y clínico digital

Resumen ejecutivo

En el presente trabajo se propone crear un sistema digital que permita registrar la historia vital clínica de una persona. Esta propuesta, a diferencia de las llamadas historias clínicas digitales, pretende que quede plasmada la vida clínica de una persona desde el nacimiento y hasta su deceso en módulos interconectados.

I) Un paso más allá de la historia clínica digital

El presente trabajo hace eco de la innegable e irrefrenable carrera hacia una cada vez más acentuada tecnificación de nuestras vidas. En tal sentido, recepta el concepto de la digitalización de las historias clínicas que desde hace un tiempo propone modernizar el ámbito de la salud pública dentro del cual se inserta la salud de cada uno de los habitantes de nuestro país. Al respecto se podría afirmar, como más adelante señalaremos, que son varios los proyectos de ley que plantean la adopción de políticas públicas en dicho sentido, pero la presente propuesta va aún más allá.

La iniciativa que estamos presentando, toma el concepto de la historia clínica digital y lo adapta para dotarlo de una mayor potencialidad. Para ello proponemos crear un marco normativo cuyas principales características sea la integralidad y la flexibilidad operativa a lo cual se debe sumar una actualización constante. La presente propuesta legislativa pretende digitalizar la vida de una persona creando módulos en los que quedará plasmada toda la información vinculada a su salud. Por dicho motivo, en lugar de referirnos a historia clínica digital, preferimos hablar de

registros vitales digitales, cuyo soporte será el Sistema Único de Registro Vital y Clínico Digital (SURVyCD)

El SURVyCD, tendrá una función modernizadora que permitirá la accesibilidad -desde cualquier punto del país- a todos los habitantes de la República Argentina a datos que son propios mediante un código de identificación individual y único. Esto implicará el robustecimiento de los canales de diálogo y participación con los distintos actores de la sociedad civil y de esa manera garantizará que el Estado se constituya en un efectivo prestador de servicios a la población. En ese entendimiento, también se propone fortalecer e incorporar infraestructura tecnológica y redes con el fin de facilitar la interacción entre el ciudadano y los diferentes establecimientos públicos y privados. De igual manera, se busca avanzar hacia una administración sin papeles, donde los sistemas de diferentes organismos interactúen autónomamente.

Por otro lado, el SURVyCD supone construir una herramienta sólida y trascendental para la toma de decisiones políticas en materia de salud pública, con la convicción de que no existe una buena gestión sin una eficiente medición de cada proceso. Esto permitirá tanto la definición clara de prioridades, como la evaluación de los procesos mediante los cuales se plasmarán e implementarán dichas decisiones, y la correspondiente reasignación de recursos, lo cual es un aspecto fundamental en la búsqueda de un Estado socialmente eficiente y abarcativo.

Asimismo, es necesario promover la cultura de la eficiencia pública y privada a través de un modelo de gestión que, como el que supone el SURVyCD, ponga énfasis en los resultados y en la calidad de los servicios, valiéndose además de la flexibilidad en la utilización de los modernos medios de comunicación y transferencia de datos e información.

Concretamente, lo que proponemos implementar es un sistema enteramente digitalizado en el que la historia clínica de una persona -entendida como un documento obligatorio donde consta el conjunto de datos clínicos, socio-económicos, ambientales y administrativos referidos a la salud de una persona- se encuentre dividida en compartimentos o módulos en función de los distintos actos sanitarios existentes. A modo ejemplificativo podemos nombrar como futuros módulos a las internaciones; los análisis de laboratorio; los diagnósticos por imágenes; las solicitudes de provisión de prótesis; las atenciones ambulatorias; etc.

La estructuración del sistema en forma compartimentada y la agregación, por otro lado, de los módulos correspondientes a los certificados de nacimiento y defunción, es de trascendental importancia. Ello permitirá la implementación del SURVyCD de manera más sencilla y en etapas, facilitando de este modo a la autoridad de aplicación operar sobre él de manera gradual y eficiente de acuerdo a los recursos disponibles.

II) Antecedente legislativos

En cuanto a antecedentes legislativos que mencionamos con anterioridad, vale destacar que en el año 2014 se presentaron, ante la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, tres proyectos de ley para la regulación y el establecimiento de la “Historia Clínica Médica Digital”, aplicable en todo el territorio nacional. Por la similitud de dichos proyectos de ley se decidió que su tratamiento se diera de manera conjunta, de lo cual surgió un dictamen favorable. Dicho dictamen obtuvo en el año 2015 media sanción de los Diputados y hoy se encuentra bajo tratamiento en el Senado.

Por otro lado, prácticamente al mismo tiempo, el Senado de la Nación trató tres proyectos de ley sobre la misma temática. En virtud de ello se emitió también un dictamen unificado que obtuvo media sanción en 2015 y que hoy se encuentra para su revisión por esta Honorable Cámara. Lo que queremos decir con esto, es que han habido varios intentos por legislar respecto de una historia clínica digital y única a nivel nacional, y que si bien ello no es exactamente igual a lo que estamos proponiendo en el presente trabajo, es evidente que la digitalización y la fácil accesibilidad a los datos sanitarios de la población constituyen el núcleo de estas temáticas. Los beneficios son amplios y el esfuerzo de crear un sistema de tal envergadura vale la pena.

III) Ventajas y beneficios esperados

Creemos que la implementación del SURVyCD simplificará el acceso a los datos de los pacientes, eliminando lentos y burocráticos procesos administrativos. Permitirá también la posibilidad de ingresar a ellos desde cualquier punto del país sin importar cuán remoto sea.

Asimismo, el SURVyCD facilitará mucho la labor de los profesionales de la salud ya que no tendrán que pasar por la engorrosa tarea de revisar las historias clínicas en su totalidad. Los módulos en que estará dividido el

SURVyCD permitirán que el interesado se dirija a la información específica que resulte relevante para lograr un mejor diagnóstico. Esto, sin embargo, no debe entenderse como una imposibilidad de acceder a la información de manera integral. El profesional que necesite contar con una visión más global de un paciente podrá transitar todo el registro vital de una persona, y obtener así toda la información que desee.

Otra ventaja del SURVyCD será la reducción de los costos económicos en el mediano y largo plazo. La despapelización implicará una disminución notable en la compra de los insumos que se requieren para mantener la información de manera física. Asimismo, la digitalización de esta información constituirá una forma más segura para su conservación. Es de conocimiento público que en muchos casos los archivos que se encuentran en formato papel desaparecen o se pierden en la vorágine misma de la burocracia administrativa.

La digitalización, por otro lado, permitirá que los pacientes a los que se les haya recetado un medicamento puedan saber en qué farmacias pueden conseguirlo, ya que estas formarán también parte de la red de usuarios. Por otro lado las farmacias podrán acceder a la receta digital que se le hubiere extendido al paciente, colaborando de este modo también con la Despapelización que reseñábamos previamente.

IV) Protección de los derechos del paciente

De ninguna manera debe entenderse que la idea que estamos planteando debe ser implementada en forma aislada y ajena al resto de nuestra legislación, sino todo lo contrario. Nuestra iniciativa pretende complementarse con la ley 26.526 de “Derechos del Paciente en su Relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud” y la ley 25.326 de “Protección de Datos Personales”. Los preceptos en ellas contemplados son los pilares en los que debemos apoyarnos a fin de garantizar la intimidad salvaguardando la confidencialidad de los datos personales respecto de las injerencias arbitrarias e ilegales.

Lo mismo se persigue respecto de la adulteración y modificación de dichos datos sin la debida autorización. Tanto es así, que al ser una plataforma administrada por el Estado Nacional, la información contenida en el SURVyCD debería tener el carácter de documento público, y en consecuencia poseer su mismo valor probatorio. Ello implicará, además,

que ante los supuestos de adulteración y/o modificación de los datos del SURVyCD sin la debida autorización, se deberían aplicar por analogía las mismas penas previstas en el artículo 292 del Código Penal para el delito de adulteración de documento público.

En cuanto a la adecuación de las nuevas tecnologías a la atención de los pacientes y a fin de lograr un servicio de calidad en la prestación medico sanitaria, tenemos como un antecedente sustancial a la ley N° 25.506 de “Firma Digital”. Dicha norma se adecúa a los estándares tecnológicos internacionales vigentes, ofreciendo un marco normativo que sin duda alguna contribuirá a fortalecer el sistema que proponemos. Tanto es así que propugnamos por la creación de un Registro Único de Profesionales, Técnicos, Auxiliares e Instituciones de Salud, que tendrá como finalidad registrar las firmas digitales de aquellos para facilitar el acceso y la operatividad en el sistema.

V) Conclusión

En definitiva, el SURVyCD permite un acceso fácil, confiable y a distancia a la información vital y clínica de una persona, ahorrando tiempo y dinero al Estado y a los usuarios. En consecuencia lo que proponemos mediante la presente iniciativa, en su integridad, es que el SURVyCD forme parte de las políticas de modernización que debe adoptar el Estado Nacional para garantizar una mejor calidad de vida a sus habitantes.

VI) Texto Normativo Propuesto

Sistema Único de Registro Vital y Clínico Digital (SURVyCD)

Capítulo I

ARTÍCULO 1º.- Créase el Sistema Único de Registro Vital y Clínico Digital – SURVyCD - cuya función será unificar e integrar de manera informatizada todos los registros y documentos generados por los profesionales médicos, sus auxiliares y técnicos y demás establecimientos de la salud, tanto públicos como privados y sindicales, relativos a los hechos clínicos de los ciudadanos argentinos y de aquellos extranjeros residentes en el país, desde el nacimiento y hasta el momento de su muerte.

ARTÍCULO 2º.- La finalidad del SURVyCD es contribuir a la prestación

eficiente y de calidad de los servicios de salud, garantizando su acceso a todos los habitantes de la República Argentina, y a la mejor definición de las políticas públicas en la materia a través de la información estadística que resulte de su aplicación.

ARTÍCULO 3º.- El SURVyCD reflejará en soporte digital todos aquellos documentos administrativamente obligatorios que registren los datos socio-económicos, ambientales, vitales y clínicos de las personas desde su nacimiento y hasta la muerte. Deberá además constar en el SURVyCD el registro de toda la información resultante de la asistencia médica brindada por parte de los profesionales, auxiliares, técnicos y establecimientos de la salud, tanto públicos como privados y sindicales dentro del territorio de la República Argentina, a lo largo de la vida de las personas. Asimismo, reflejará las actas de nacimiento y –si correspondiere- de defunción de los pacientes. La información consignada en el SURVyCD deberá estar completa y cronológicamente ordenada.

En caso de discordancia entre los datos plasmados en soporte digital y aquellos que se encuentren en formato físico, prevalecerán los primeros.

ARTÍCULO 4º.- Deberá preservarse la integridad, autenticidad, inalterabilidad, perdurabilidad y recuperabilidad de los datos contenidos en el SURVyCD, garantizándose la confidencialidad y protección de dicha información y su respaldo documental en concordancia con lo dispuesto en las leyes N° 26.529, N° 25.326 y en la forma que establezca la reglamentación de la presente ley.

Cada paciente será titular de la información relativa a su persona contenida en el SURVyCD.

Todas las personas que tengan, o hubieren tenido, acceso a la información contenida en el SURVyCD estarán obligadas a mantener el secreto profesional respecto de ella.

Los documentos reproducidos y firmados digitalmente a partir de originales físicos, también serán considerados originales y tendrán valor probatorio como tales, según los procedimientos que determine la reglamentación de la presente ley.

La información contenida en el SURVyCD tendrá carácter de documento público, no pudiendo ser alterada, modificada, adulterada ni anulada, salvo expresa autorización por parte de la autoridad de aplicación de la presente ley.

La información contenida en el SURVyCD deberá ser utilizada con fines asistenciales y/o terapéuticos. Dicha información podrá también ser

utilizada con fines estadísticos y científicos siempre y cuando a través de sus resultados y conclusiones no puedan ser identificados sus titulares, resultando en estos casos aplicables las previsiones de la ley 25.326.

ARTÍCULO 5º.- La autoridad de aplicación de la presente ley deberá:

- a) Registrar de manera individual la información relativa a cada paciente en el SURVyCD bajo un número único de identificación en la forma que establezca la reglamentación de la presente ley.
- b) Indicar, cada vez que se realice un registro en el SURVyCD, la identidad del paciente, la de los facultativos y del personal sanitario que intervengan en el proceso asistencial, su fecha y hora y la identificación del establecimiento en el que se lo lleve a cabo.
- c) Garantizar a las personas, a su simple requerimiento, el acceso a la información propia contenida en el SURVyCD.
- d) Arbitrar los medios para que en todos los establecimientos de salud, los servicios de emergencias y consultorios privados, como así también de centros de análisis clínicos, de servicios de imágenes y farmacias dentro del territorio de la República Argentina se pueda acceder a la información contenida en el SURVyCD.
- e) Mantener actualizada la información contenida en el SURVyCD.
- f) Garantizar la perdurabilidad de los datos asentados en el SURVyCD y arbitrar los medios necesarios para su recuperación en caso de que ésta resultare necesaria en los términos que establezca la reglamentación.
- g) Requerir a los Registros Civiles de la Nación, las provincias y los municipios las copias en formato digital de las actas de nacimiento y –si correspondiere- defunción de las personas registradas en el SURVyCD a los fines de su incorporación dentro del sistema.
- h) Registrar la firma digital de los profesionales, auxiliares y técnicos de la salud para su habilitación dentro del SURVyCD en los términos establecidos por la ley 25.506.
- i) Llevar a cabo, en coordinación con los demás organismos que a los efectos de la presente ley considere pertinentes, la capacitación del personal a cargo de la creación, gestión, operación, modificación, actualización y mantenimiento del SURVyCD.
- j) Contar con aquellos recursos tecnológicos que resulten adecuados a los fines y objetivos de la presente ley en la forma

- que establezca su reglamentación.
- k) Crear y gestionar los distintos módulos en que la información contenida en el SURVyCD quede registrada, pudiendo ampliarlos y reformularlos en aquellos casos en que lo considere pertinente.

Capítulo II

ARTÍCULO 6°.- Créase el Registro Único de Profesionales, Técnicos, Auxiliares e Instituciones de Salud –RUPTAIS- .

ARTÍCULO 7°.- El RUPTAIS tendrá como finalidad registrar las firmas digitales de los profesionales, técnicos, auxiliares y responsables de las instituciones de la salud en los términos de la ley 25.506. La registración de la firma digital constituirá un requisito indispensable para que los sujetos referidos precedentemente puedan operar dentro del SURVyCD. La reglamentación de la presente ley determinara la forma en que la firma digital deberá ser registrada.

Capítulo III

ARTÍCULO 9°.- La información contenida en el SURVyCD estará dividida en módulos conforme se detalla en el anexo I de la presente ley. La autoridad de aplicación diseñará cada módulo. Asimismo, podrá ampliar el número de módulos y reformularlos en los términos que establezca la reglamentación.

Capítulo IV Sanciones Y Disposiciones Transitorias

ARTÍCULO 10°.- La adulteración de los datos contenidos en el SURVyCD, como así también la consignación de datos falsos y su modificación sin la autorización correspondiente, será castigada con las mismas penas de aplicación para el delito de adulteración y falsificación de un documento público conforme lo establece el artículo 292 y concordantes del Código Penal de la Nación.

ARTÍCULO 11.- La información contenida en el SURVyCD provendrá inicialmente, y hasta tanto no esté desarrollado en su totalidad, de la digitalización de los registros que en la actualidad obran en formato físico y de aquellos documentos que ya obran en soporte digital.

ARTÍCULO 12.- La reglamentación de la presente ley determinará los plazos y procedimientos de planificación e implementación de los módulos contemplados en su anexo I.

ARTÍCULO 13.- La presente ley deberá ser reglamentada dentro de los ciento ochenta (180) días de su promulgación.

ARTÍCULO 14.- Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

ARTÍCULO 15.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Anexo I

Los módulos a diseñar y reglamentar por parte del Ejecutivo Nacional, que componen inicialmente esta ley son los siguientes:

- 1) Módulo de Registro Único de Prestadores (personas físicas e instituciones)II) Módulo Acta de nacimiento
- 2) Módulo Certificado de Fallecimiento
- 3) Módulo Ficha de Ingreso y Egreso Hospitalario (internación)
- 4) Módulo Receta Ambulatoria Digital Única Nacional
- 5) Módulo de Recetas de Enfermedades de Alto Costo
- 6) Módulo de solicitud de prótesis y ortesis
- 7) Módulo de Internación Hospitalaria (ingreso, evolución, registros de enfermería, indicaciones médicas, etc.)
- 8) Módulo de Atención Ambulatoria (médica, odontológica y psicología, etc.)
- 9) Módulo de Imágenes (solicitud, registros de informes y archivo de imágenes)
- 10) Módulo de laboratorio de análisis Clínico (solicitud y registro de resultados)
- 11) Módulo de Auto – registros (hemoglucoest, tensión arterial, peso, pico flujo, etc.).
- 12) Módulo Encuestas de Salud (cuestionario, resultados e indicadores)
- 13) Viajes a zonas endémicas
- 14) Certificados médicos

12 PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones en cooperación internacional con

| Ftalato | Efectos tóxicos críticos en | Ingesta diaria tolerable en mg por kg de peso corporal al día | Prohibición europea |
|---------|----------------------------------|---|--|
| DEHP | la reproducción | 0.05 | Prohibidos en todo tipo de juguetes y artículos de puericultura, así como en cosméticos |
| BBP | la reproducción y el desarrollo | 0.5 | |
| DBP | | 0.01 | |
| DINP | el hígado | 0.15 | Prohibidos en juguetes y artículos de puericultura que los niños podrían introducirse en la boca |
| DIDP | | | |
| DNOP | el hígado y la glándula tiroides | No se dispone de una IDT | |
| DIBP | la reproducción y el desarrollo | | |

I) Introducción

Mamaderas, chupetes, mordillos, cremas antiage, shampoo, latas de alimentos en conserva, contenedores de plástico para comida refrigerada. Todos ellos, entre un grupo más vasto, son productos que en mayor o menor medida, las personas utilizamos o consumimos a diario. Su común denominador es que están fabricados con compuestos químicos que en concentraciones aún no muy bien determinadas, pueden causar severos trastornos en la salud humana, especialmente en los niños pequeños.

A continuación se hace una breve explicación de los efectos nocivos que el ácido ftálico, el bisfenol A y los parabenos causan en el organismo y se propone seguir adelante con las investigaciones pertinentes para determinar la gravedad que implica su ingesta al tiempo que se propone su reemplazo por compuestos menos peligrosos.

II) Ácido ftálico

Los ftalatos de nafta o ésteres de ácido ftálico son un grupo de compuestos químicos principalmente empleados para incrementar la flexibilidad de los plásticos. Uno de sus usos más comunes es la fabricación de plásticos más flexibles o resistentes, como el policloruro de vinilo (PVC). Con el nacimiento del PVC los ftalatos más empleados son el DEHP (di-2-etilhexilftalato), el DIDP (diisodecilftalato) y el DINP (diisononilftalato). El DEHP (di-2-etilhexilftalato) es el plastificador más usado debido a su bajo coste.

Los ftalatos se encuentran con frecuencia en productos habituales de consumo tales como envases de alimentos, disolventes, artículos de perfumería, pesticidas, esmaltes de uñas, adhesivos, masillas, pigmentos de pintura, mangueras, impermeables, cortinas de baño, suelos de vinilo, cubiertas de pared, lubricantes, adhesivos, detergentes, lacas para el pelo y shampoo, cosméticos, juguetes, etc.. Los juguetes para niños, por ejemplo, contienen entre 20% y 50% de ftalatos del peso total del producto. En Europa el uso de estos compuestos en muchos productos está prohibido o restringido pero no así en el resto del mundo. Por dicho motivo consideramos que en la medida en que no exista mayor evidencia en torno a su peligrosidad, no serán controlados.

Un estudio de Greenpeace indica que las principales videoconsolas del mercado se encuentran fabricadas con diversas sustancias y materiales peligrosos para la salud y el medio ambiente. Entre ellos, dicho estudio indica que la Xbox 360 de Microsoft y la PS3 de Sony contenían niveles muy altos del ftalato DEHP y DINP. También alerta que los residuos electrónicos europeos, estadounidenses y japoneses poseen diversas sustancias tóxicas, como los ftalatos DEHP y DBP, clasificados en la UE como “tóxicos para la reproducción”.

Existen diversas fuentes de exposición a los ésteres de ácido ftálico tales como el aire, el ambiente, el agua y los alimentos. Dicha exposición implica efectos adversos en la salud según ha indicado el Comité Científico sobre Toxicidad, Ecotoxicidad y Medioambiente de la Unión Europea. Uno de los principales problemas de los plásticos es que tienen un nivel de resistencia al calor muy bajo, por dicho motivo se pueden desprender los ftalatos cuando se les expone al calor generando que estos se incorporen a la sustancia contenida en el frasco entre cuyos componentes tenga ftalatos. Determinados estudios indican que para los seres humanos resulta tolerable una ingesta diaria de ftalato, con la excepción del DNOP y del DIBP ya que

éstos últimos son los más tóxicos y generan mayores efectos adversos en el hígado, la glándula tiroidea, la reproducción y el desarrollo humano que los demás. La ingesta diaria tolerable es una estimación de la cantidad que pueden ingerir diariamente los seres humanos a lo largo de toda su vida sin que suponga un “riesgo importante” para su salud.

Diversos estudios han señalado efectos negativos de algunas de estas sustancias sobre la salud y el medio ambiente. La Unión Europea ha prohibido una lista de ftalatos considerados nocivos, pero todavía se pueden encontrar en productos que habitualmente se comercializan. Por dicho motivo hace falta que se lleven a cabo más investigaciones y controles de seguridad para que este tipo de sustancias no entren en contacto con los seres humanos o la naturaleza.

La organización británica ChemTrust, dedicada a la protección de la naturaleza y la salud humana frente a los productos químicos nocivos, publicó un estudio acerca de los efectos de los contaminantes que afectan la salud reproductiva de machos vertebrados en libertad. En el caso de los ftalatos, dicho estudio señala que entre las numerosas especies analizadas se detectó modificación del género sexual, cáncer testicular, deformaciones genitales, cantidades bajas de esperma e infertilidad. En la misma línea, en el año 2005, el Centro de Control de Enfermedades de Estados Unidos (CDC) indicaba en un informe que varios ftalatos habían reducido la cantidad

de esperma, atrofia testicular y anomalías estructurales en los sistemas reproductivos de varios animales machos estudiados.

Por su lado, la revista especializada *Applied Microbiology and Biotechnology* publicó que los ftalatos son capaces de degradarse en la naturaleza por bacterias y hongos en diversas condiciones. Asimismo, un estudio realizado por la Agencia Danesa para la Protección del Medioambiente localizó una serie de ftalatos en diversos materiales de uso escolar como las gomas de borrar. El informe concluía que, por lo general, el material analizado no representaba ningún riesgo para la salud si se utilizaba de forma adecuada, pero sus responsables advertían de que algunas de las gomas analizadas contenían ftalato DEHP (di-2-etilhexilftalato) y podrían representar riesgos para la salud si los niños las chupaban o masticaban de forma continuada.

Regulación

El Ministerio de Salud de la Nación Argentina ha tomado conocimiento de la posible existencia de riesgos para la salud de los niños menores de 3 años por el empleo de ésteres de ácido ftálico como plastificantes en la fabricación de mordillos y otros artículos de puericultura, así como de juguetes que puedan ser mordidos o chupados. Es así que se ha prohibido fabricar, importar, exportar, comercializar o entregar a título gratuito artículos de puericultura y juguetes de material flexible, destinados a ser llevados a la boca por niños menores de 3 años, fabricados con los ésteres de ácido ftálico (DEHP, DINP, DNOP, DOP, DIDP, BBP y DBP).¹⁶

Si bien la restricción impuesta acota significativamente el riesgo de que los menores de tres años están expuestos a los ftalatos, no es menos cierto que a dicha edad, los niños presentan una fuerte tendencia a llevarse a la boca todo tipo de objetos, y no sólo aquellos diseñados a tal efecto, por lo que aparece conveniente establecer mecanismos que permitan identificar la presencia de ftalatos en todos los artículos aunque no estén solamente dirigidos a este grupo etario y mencionar su potencial riesgo para la salud. Creemos pues conveniente promover el acceso de la población a toda información disponible sobre los productos de venta libre y/o uso masivo que contengan ftalatos y así facilitar su decisión sobre su empleo y/o consumo.

16 22 de marzo de 2001, Resolución 438/2001.

La Comisión Europea publicó una recomendación en 1998, en virtud de la cual Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Italia y Suecia decidieron restringir el uso de ftalatos en los juguetes y artículos de puericultura. Otros países de la UE adoptaron una postura de “uso controlado”, midiendo los ftalatos presentes en los juguetes.

Otros dictámenes del Comité Científico de la Toxicidad, la Ecotoxicidad y el Medioambiente han demostrado que los métodos de laboratorio utilizados para comprobar el nivel de liberación de ftalatos a partir de los productos en cuestión no permiten garantizar un control eficaz. Según los científicos, los tests elaborados en los Países Bajos y en el Reino Unido no permiten distinguir, en la actualidad, los juguetes seguros de los que no lo son.

La prohibición sería por lo tanto, la única postura posible para garantizar la salud de los niños, especialmente a los que se encuentran en los primeros años de vida.

El Parlamento Europeo aprobó en 2005¹⁷ la eliminación definitiva de seis tipos de ftalatos detectados en juguetes y artículos de puericultura que se vendían en la Unión Europea. Por ejemplo, las que afectan a las sustancias que están clasificadas como tóxicas para la reproducción en las categorías 1 y 2, como DEHP, DBP y BBP, y que están prohibidas en cosméticos y con restricciones para productos como pinturas y barnices destinados a consumidores finales, u otras que tienen relación con otros escenarios de exposición. Además agencias como la EFSA y la EPA han establecido límites de exposición a algunos ftalatos. La mera existencia de estos límites, con independencia de si realmente sirven o no para proteger efectivamente la salud, ya evidencia de por sí el reconocimiento de la existencia de un riesgo y supone cierto avance en la reducción de la exposición humana a dichas sustancias. No obstante, como ya se ha visto, los riesgos generados por la exposición a ftalatos están muy lejos de ser resueltos adecuadamente.

Hay normas de la UE sobre el contenido de ftalatos en envases de plástico que estén en contacto con alimentos. Dichas disposiciones intentan limitar la cantidad de estas sustancias que puedan contaminar la comida. Incluyen restricciones sobre el máximo contenido de ciertos ftalatos en el

17

Directiva europea 2005/84/EC

propio plástico (QM valores de 0.05-0.1%) así como límites específicos de migración en simuladores de alimentos (SML valores de 0.3-30 mg/kg). Las reglas a cumplir dependen del tipo de material y si es para uno o múltiples usos. Afectan a ftalatos como BBP, DEHP, DBP, DINP y DIDP.

La Directiva de Seguridad de los Juguetes¹⁸ establece la prohibición de una serie de sustancias, entre las cuales figuran varios ftalatos, por encima de un límite de concentración, en componentes accesibles de los juguetes. Con carácter general, reza que “no se utilizarán en los juguetes, en componentes o en partes de juguetes microestructuralmente distintas, las sustancias clasificadas como carcinógenas, mutágenas o tóxicas para la reproducción (sustancias CMR), categoría 1A, 1B o 2, de acuerdo con el Reglamento de la Comisión.¹⁹ Aun así, es probable que una parte de estos productos sigan conteniendo tales sustancias en alguna proporción al margen de que los niños tengan otras vías de exposición a estas sustancias. Hay que recordar que solo algo más de una decena de ftalatos tienen, por el momento, una clasificación armonizada como CMR, por lo que se pueden seguir utilizando el resto de ftalatos en la fabricación de juguetes.

El Reglamento²⁰ sobre Cosméticos restringe algunos ftalatos clasificados como tóxicos reproductivos, BBP, DBP, DEHP, entre otros. Ciertos tipos de dispositivos médicos han sido objeto de un requerimiento de etiquetar los ftalatos que contienen siempre que estén clasificados como CMR en las categorías 1 o 2. El requerimiento de etiquetado se aplica a dispositivos médicos o a componentes que sean usados para administrar o eliminar medicinas, fluidos corporales u otras sustancias al cuerpo o desde el cuerpo, o dispositivos destinados a transportar y almacenar dichos fluidos corporales o sustancias. Si el dispositivo se destina al tratamiento de niños, mujeres embarazadas o que se encuentren en periodo de lactancia, el fabricante debe alegar una razón especial para usar estas sustancias en su documentación técnica. Además, el fabricante debe proporcionar información en las instrucciones de uso acerca de los riesgos existentes para esos grupos de pacientes y acerca de cualquier medida adecuada de seguridad.

Los artículos destinados a la atención sanitaria de niños recién nacidos, mujeres embarazadas y lactantes no deberían contener estas

18 2009/48/CE en vigor desde el 20 de julio de 2013.

19 1272/2008/CE.

20 1223/2009

sustancias y se debería prescindir también de su uso en otros dispositivos médicos. Entre los artículos afectados se cuentan las incubadoras de neonatología, bolsas para transfusiones de sangre, tubos, aparatos de diálisis, etc.

III) Bisfenol A

La principal vía por la que el Bisfenol A, también conocido como BPA, llega a nuestros organismos es la alimentaria. Ello se debe en gran medida a la liberación de dicho compuesto químico desde las latas y otros envases recubiertos interiormente con resinas epoxi u otros materiales que lo contienen. Se han realizado los más diversos estudios científicos mostrando la contaminación de los productos alimentarios contenidos en tales recipientes. De hecho, la contaminación alimentaria por el Bisfenol A es la fuente de exposición a la sustancia que ha merecido la realización de la mayor cantidad de estudios científicos.

El BPA se encuentra en plásticos de policarbonato, resistentes al impacto, duraderos y resistentes al calor, que ayudan a mantener los alimentos frescos. Además se encuentra en resinas epoxi que protegen a los alimentos de la contaminación y el deterioro. Las latas con revestimiento de resina epoxi tienen una vida útil de dos años o superior, lo cual es fundamental a la hora de alimentar a una gran cantidad de personas en caso de catástrofes y operaciones militares. El BPA también ha hecho posible que los bancos de alimentos, la ayuda a familias desfavorecidas económicamente y muchos otros, se beneficien de la vida útil prolongada de la comida enlatada.

Determinados factores como el tiempo de envasado, la temperatura o la naturaleza de los alimentos contenidos, pueden incrementar la liberación de la sustancia. Cuando dichos materiales se calientan en determinadas condiciones, existe el riesgo de que pequeñas cantidades se desprendan de los recipientes pasando a los alimentos y bebidas que luego son ingeridos. El Bisfenol A ha sido detectado en personas de todas las edades, desde fetos a ancianos, y en las partes del organismo más diversas, desde cordones umbilicales, placenta, sangre, fluidos del folículo ovárico, líquido amniótico, entre otros. Si se tiene en cuenta que los efectos adversos del BPA pueden ser mayores precisamente en etapas críticas del desarrollo de los seres humanos, es de gran preocupación para los científicos que estudian a esta sustancia, el hecho de que se la haya detectado en muy

altas concentraciones en el entorno intrauterino.

Los efectos del Bisfenol A según los diversos estudios científicos realizados son los siguientes:

- Efectos sobre el sistema reproductor masculino

Existe cierta dificultad para tener una certeza absoluta acerca de los efectos del Bisfenol A en el aparato reproductor masculino humano en base a estudios epidemiológicos. No obstante ello, tales efectos están demostrados en animales. Por ejemplo, se reconoce que la exposición de ratas macho adultas durante 5 semanas al Bisfenol A altera la producción de esperma. Además, se sospecha que pueda tener otros efectos, tales como la reducción de los niveles de testosterona o la modificación de la conducta sexual, cuando la exposición se da en la pubertad. Se discuten además otros posibles efectos cuando las exposiciones se dan durante los periodos prenatal, neonatal y postnatal (lactancia).

- Efectos sobre el sistema reproductor femenino

Se sospechan efectos del Bisfenol A sobre la maduración de los ovocitos (disminución del número de ovocitos después de estimular los ovarios, así como alteración de su calidad) en base de estudios científicos realizados en el contexto de tecnología de reproducción asistida. Los resultados de estudios realizados sobre animales durante su desarrollo prenatal y postnatal, en diferentes condiciones y con varios modelos, indican que pueden causarse efectos tales como un aumento de los quistes ováricos; la aparición de hiperplasia endometrial; el inicio temprano de la pubertad tras exponerse a la sustancia prenatal y postnatalmente; y efectos sobre el eje hipotálamo-hipófisis-gonadal tras la exposición a la sustancia en el útero o en la etapa postnatal temprana.

- Efectos sobre el cerebro y el comportamiento

Los experimentos realizados con animales para evaluar posibles efectos del BPA sobre el desarrollo cerebral de la exposición prenatal o perinatal, han confirmado que éste produce la alteración de los sistemas aminérgicos y glutamatérgicos; cambios en la expresión de los receptores de estrógeno alfa y beta; y cambios en el número de neuronas sensibles a la oxitócica y la serotonina. También se sospechan efectos sobre la conducta materna, tales como el que las madres dediquen menos tiempo a cuidar a sus crías, ligados a la exposición prenatal o postnatal a la sustancia.

- Efectos sobre el metabolismo de lípidos y carbohidratos y el sistema cardiovascular

Se cree que el BPA contribuye a enfermedades coronarias y diabetes en

humanos. Un importante estudio realizado por científicos británicos, publicado en 2010, concluye que aquellas personas que tenían “las concentraciones más altas de Bisfenol A en orina estaban consistentemente asociadas con los casos de enfermedad cardiaca reportados en la población general de los Estados Unidos”. En experimentos con animales se ha visto que, además, el Bisfenol A esta asociado a un aumento de los niveles de lípidos en la sangre, a un exceso de peso corporal y a un incremento de la lipogénesis.

- Efectos sobre la tiroides

En seres humanos, los expertos consideran que el único estudio disponible que evalúa los efectos de esta sustancia, y ve una asociación de ella con algunas alteraciones, no es suficiente para ser concluyentes. Sin embargo, en animales sí se han visto efectos importantes que se consideran reconocidos, tales como sucede en los anfibios en los que el BPA actúa como antagonista de la hormona tiroidea pudiendo inhibir la metamorfosis. También se han descrito efectos del Bisfenol A en la función tiroidea en roedores. En consecuencia, a la luz de datos experimentales, se sospechan efectos de la exposición prenatal a esta sustancia sobre la tiroides.

- Efectos sobre las mamas: carcinogenicidad

En base a los estudios realizados en roedores, tras la exposición prenatal o perinatal al Bisfenol A, se produce una aceleración de la maduración estructural de la glándula mamaria cuando se llega al estado adulto. También es un efecto reconocido el desarrollo de lesiones hiperplasias intraductales después de la exposición prenatal o perinatal. Se sospecha además que la exposición perinatal al Bisfenol A pueda causar el desarrollo de lesiones neoplásicas (carcinomas intraductales), así como que la exposición prenatal o perinatal al Bisfenol A pueda generar un incremento de la susceptibilidad de la glándula mamaria a desarrollar tumores en un periodo posterior (con la co-exposición a un agente carcinogénico).

Se han realizado investigaciones intentando, por ejemplo, evaluar la exposición de los niños pequeños al Bisfenol A en hogares y guarderías detectándose la presencia de dicha sustancia en las muestras de aire dentro y fuera de los edificios, en el polvo doméstico y en el suelo del área de juego. También, por supuesto, en la comida y la bebida. Se estimó que la exposición media al Bisfenol A para estos niños era de 42.98 ng/ kg por día. En otro estudio, se constató la presencia de Bisfenol A en buena parte de las muestras de aire dentro de los edificios, en las toallitas de manos, en la comida y en la bebida, llegando a la conclusión de que el 99% de la exposición al Bisfenol A de los niños estudiados provenía de los alimentos, estimándose esta fuente de exposición en 52-74 ng/kg diarios, mientras que

la exposición por inhalación se estimó en 0.24-0.41 ng/kg por día.

La cantidad de Bisfenol A que ingresa en el cuerpo humano diariamente estaría en torno a algo menos de 1 microgramo por kilo de peso corporal. Aunque un comité científico de la Comisión Europea ha estimado que serían hasta 1.6 microgramos/kg de peso corporal diarios por la vía alimentaria. Por su lado, un estudio neozelandés informa que serían 4.8 microgramos diarios solo a través de la dieta. Por su parte, la Universidad de Granada estimó esa liberación en un rango de entre 4 y 23 microgramos por lata, comprobándose que al exponer un cultivo de células de cáncer de mama humano al contenido de las latas, las células proliferaban extraordinariamente, hecho que confirmaba el carácter hormonal estrogénico de este contaminante.

A finales del año 2010, se realizaron vastos estudios científicos que demostraron que, aún a niveles muy bajos de concentración, el Bisfenol A podría verse asociado a posibles efectos adversos sobre la salud humana en ámbitos como la reproducción, el sistema nervioso o el desarrollo de la conducta. Contemplando la vulnerabilidad de los niños pequeños, la OMS y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) organizaron una reunión de expertos con el fin de evaluar los riesgos del BPA. El informe expresaba sus dudas acerca de que hasta ahora se haya evaluado correctamente el riesgo inherente a la exposición a niveles bajos de Bisfenol A y ha dejado entrever que, probablemente, tales límites sean sustituidos por otros mucho más exigentes cuando se tenga en cuenta debidamente lo que están mostrando las investigaciones recientes.

Regulación

En 2010 la EFSA (Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria) emitió un dictamen en el que establecía que no era precisa la adopción de medidas adicionales que redundasen en una mayor protección de los consumidores europeos frente a la exposición al Bisfenol A. Sin embargo, la Comisión Europea, ante la evidencia de la cada vez mayor cantidad de estudios científicos existentes sobre los riesgos de esta sustancia en la salud, decidió la prohibición del Bisfenol A en los biberones infantiles en la UE desde junio de 2011. Sin embargo, la UE no ha demostrado la intención de extender su prohibición a materiales tales como los revestimientos epóxidos de las latas de alimentos y bebidas, debido a la poca evidencia científica que sustenta esta medida.

Algunos países han decidido restringir el uso del BPA en materiales que vayan a estar en contacto con alimentos destinados a niños de 0 a 3 años. Canadá ha implementado dichas restricciones desde marzo de 2010, Dinamarca desde julio del mismo año y Francia desde enero de 2011. Similares medidas han adoptado algunos Estados, regiones o ciudades de los EE.UU. Por su parte, Alemania ha recomendado a los consumidores que eviten el consumo de alimentos que hayan estado en contacto con el BPA.

Luego de la prohibición europea de prohibir solamente el BPA en biberones, algunos países de la Unión comenzaron no obstante, a adoptar medidas que iban más allá de las emprendidas por la CE, aunque en un primer momento, dirigidas exclusivamente a productos que tenían que ver con los niños. Dinamarca, decidió que además de prohibir el uso de la sustancia en los biberones debía hacerse en el envasado de alimentos destinados a niños menores de tres años. Por su parte, Austria también dictó normas más exigentes. Bélgica inicio los trámites para eliminarlo de todos los productos que pudieran estar en contacto con alimentos para niños menores de tres años, y Noruega, por ejemplo, desarrolló iniciativas para eliminar una serie de sustancias, entre las cuales estaba el Bisfenol A, en productos de consumo.

El Ministerio de Salud de la República Popular China, en conjunto con otros cinco cuerpos del gobierno, prohibió el uso de Bisfenol A en la confección de biberones en junio de 2011. A su vez, la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA) de Brasil²¹ dispuso la prohibición del uso de Bisfenol A en mamaderas destinadas a la alimentación de lactantes.

En tanto, los países latinoamericanos comenzaron a desarrollar políticas relativas a esta sustancia. Perú se unió en noviembre de 2012 a la no comercialización bajo ninguna circunstancia de producto con Bisfenol-A, seguido por Argentina, donde se adoptó en marzo de 2012 la medida de prohibir la fabricación, importación y comercialización de mamaderas que contengan Bisfenol A debido los posibles efectos tóxicos en lactantes. Colombia prohibió, mediante la resolución 4143/2013 del Ministerio de Salud, el uso del BPA solo en caso que el material plástico entre en contacto con alimentos y bebidas de consumo humano.

Lo sucedido con la prohibición del Bisfenol A en los biberones

21 Resolución RDC N° 41 de 2011

denota cómo las advertencias de la comunidad científica, cuando son tantas y tan fundamentadas como las que advierten de los riesgos del BPA en la salud, acaban forzando a los gobiernos a adoptar medidas para proteger a los consumidores. Precisamente el tema de las mujeres embarazadas es uno de los argumentos más claros que demuestra que es inevitable la prohibición de todos los materiales con Bisfenol A que vayan a estar en contacto con alimentos, ya que si la Comisión Europea ha adoptado la medida centrada los productos destinados a los niños por entender que estos son más vulnerables al Bisfenol A que los adultos, no es menos cierto que los fetos dentro del seno materno pueden ser aún más vulnerables, y los efectos causados sobre ellos más graves, que los que pesan sobre los niños pequeños.

Recientemente la Ministra de Medio Ambiente de Suecia, Lena Ek, manifestó su deseo de llegar a la “prohibición total” del Bisfenol A, sobre la base de que “para una sustancia con propiedades de alteración endocrina, no es posible definir un límite inferior por debajo del cual es posible excluir daño”. En otros países, a su vez, van realizándose movimientos en aras de unas mayores restricciones al uso de la sustancia.

IV) Parabenos

Los parabenos se utilizan como conservantes en miles de productos cosméticos, alimenticios y farmacéuticos que la población humana consume a diario. Son un grupo de productos químicos muy utilizados tales como desodorantes, geles de ducha y cremas corporales para hidratar la piel y minimizar las arrugas. Se emplean para impedir eficazmente el crecimiento de microorganismos. Para evaluar si la forma en que se están utilizando actualmente es segura, el Comité Científico de Seguridad de los Consumidores, ha revisado en repetidas ocasiones a lo largo de los años los datos científicos sobre sus posibles efectos adversos para la salud.

La principal preocupación con respecto al uso de parabenos en cosméticos es el potencial de algunos de ellos para actuar como hormonas en el cuerpo, más concretamente como estrógenos, la hormona sexual femenina. En los sistemas de prueba de laboratorio y en animales, se han observado en los parabenos ciertos comportamientos propios de las hormonas, pero estos son entre miles y millones de veces más débiles que la actividad de las hormonas naturales. Estas propiedades similares a las de las hormonas parecen aumentar con el tamaño de las moléculas de

parabenos. Hasta el momento, las investigaciones experimentales sobre los posibles efectos perjudiciales que ocasiona el uso de parabenos no han sido concluyentes, y muchas de ellas presentaban deficiencias que hicieron que los resultados fuesen difíciles de interpretar.

Como la U.S Food and Drug Administration coloca este tipo de productos dentro de la categoría de cosméticos, no exige que se compruebe su eficacia. Al utilizarse una o dos veces al día, las cremas para la piel pueden causar efectos secundarios tales como erupciones cutáneas, irritación o enrojecimiento. Pese a que no es una información ampliamente difundida entre los consumidores, las fragancias también contienen parabenos. Los fabricantes no están obligados a etiquetar los ingredientes en una fragancia debido a que las recetas se consideran secretos comerciales.

En el año 2011, se prohibió en Europa el propilparabeno y el butilparabeno, sus isoformas y sus sales en productos cosméticos destinados a niños menores de tres años debido a su potencial actividad endocrina. No obstante ello, la Comisión Europea aclaró que los parabenos utilizados en cosmética como conservantes están autorizados y disponen de un dossier de seguridad aprobado por el Comité Científico de Seguridad de los Consumidores. Los parabenos que se usan en cosmética, explica la Asociación, son los llamados de cadena corta, (metil-, etil-, propil- y butilparabeno) y, en el caso de los dos últimos, la legislación europea reseña que nunca estarán por encima de la concentración de seguridad. La norma aclara que tampoco pueden ser utilizados en productos para la zona del pañal de niños menores de 3 años.

Los informes recientes de las propiedades estrogénicas de los parabenos muestran que la sustancia puede acumularse a largo plazo en el cuerpo a partir de dosis bajas. Tras examinar la información científica más actualizada, se confirmó que las moléculas más pequeñas de parabenos (metil- y etilparabeno), se consideran seguras. Para las moléculas más grandes de parabenos (propil- y butilparabeno), el Comité Científico de Seguridad de los Consumidores recomendó reducir el límite a una concentración máxima total de 1,9 g/kg de parabenos. Para otros parabenos menos utilizados (isopropil-, isobutil- y fenilparabeno), la información disponible es muy limitada, y no se puede calcular el riesgo potencial.

La relación de los parabenos con el cáncer nació en el año 2002 con la publicación de una investigación que desató alarmas. Un grupo de

investigación británica comprobó en 1998 cómo el metil, etil, propil y butil parabenos podían influir en la salud de las personas. Tras una serie de ensayos realizados in vitro y con animales de experimentación, concluyeron que estos compuestos tenían propiedades estrogénicas, es decir, que podían actuar en la hormona sexual femenina. Según las conclusiones, los parabenos contribuían en la proliferación de células mamarias con cáncer en placas in vitro. En 2004 la investigación dio un paso más allá y encontró muestras de estas sustancias en veinte tumores de mama y en los ganglios linfáticos auxiliares que conectaban con los tumores de la mama, a pesar de que las cantidades de los parabenos habían sido muy bajas en los productos utilizados a lo largo de mucho tiempo. Sin embargo, no se demostró que pudieran causar cáncer y el Comité Científico de Seguridad de los Consumidores de la UE publicó en 2010 una resolución en la que concluía que los estudios experimentales en animales habían demostrado que la toxicidad de los parabenos es y que no provocan cáncer.

Hasta el momento, las demás investigaciones experimentales sobre los posibles efectos del uso de parabenos para la reproducción no han sido concluyentes, y muchas de ellas presentaban deficiencias que hicieron que los resultados fuesen difíciles de interpretar».

Regulación

La legislación de la UE permite el uso de parabenos en cosméticos, pudiendo un mismo producto contener uno o varios de ellos. La máxima concentración total permitida en los productos de consumo es de 8 g de parabenos por kg de producto cosmético, siempre que ningún parabeno individual esté presente en una concentración superior a 4 g/kg. Además, el Comité Científico de Seguridad de los Consumidores confirmó que para las moléculas más pequeñas de parabenos (metil- y etilparabeno), este límite se considera seguro. Para las moléculas más grandes de parabenos (propil- y butilparabeno), el mismo Comité recomienda reducir el límite a una concentración máxima total de 1,9 g/kg de parabenos. Para otros parabenos menos utilizados (isopropil-, isobutil- y fenilparabeno), la información disponible es muy limitada, y no se puede calcular el riesgo potencial.

En 2011, el gobierno danés decidió prohibir, como medida de precaución, el uso de algunos parabenos (propil-, isopropil-, butil- e isobutilparabeno) en productos de cuidado personal para niños de hasta

tres años, ya que estos pueden ser especialmente vulnerables a los efectos propios de las hormonas. El Comité Científico, tras estudiar la argumentación del gobierno danés, llegó a la conclusión de que una posible mayor sensibilidad en los niños ya estaba cubierta por el enfoque prudente de evaluación de los parabenos. Por lo tanto, no se considera que el uso general de los productos cosméticos que contienen parabenos pueda afectar a la salud de los niños de ningún grupo de edad. Sin embargo, para niños en edades muy tempranas (menores de seis meses), el Comité no pudo descartar el riesgo cuando los cosméticos se aplican en la “zona del pañal”. Esta zona puede irritarse fácilmente, y la piel irritada deja penetrar más sustancias. También es posible que el metabolismo de los niños pequeños no sea lo bastante maduro para deshacerse de forma rápida y eficaz de los parabenos que penetren en el organismo. Aunque el Comité considera que ha adoptado un enfoque prudente en su evaluación, recomienda investigar más a fondo con el fin de reducir la incertidumbre y evaluar con mayor exactitud el riesgo potencial que representan para los niños los parabenos contenidos en diferentes productos cosméticos.

V) Propuesta investigativa

A raíz de un análisis en profundidad de los estudios realizados sobre cada una de las sustancias químicas que en el presente informe se abordan, llegamos a la conclusión de que en menor o mayor medida, no son saludables. Siendo los riesgos sanitarios a los que estamos expuestos, hechos incuestionables por consenso científico mayoritario, se debe tomar consciencia acerca de la gravedad actual de la situación.

Sería absurdo proteger a los niños, sin proteger antes su desarrollo intrauterino, en el que los efectos causados por el Bisfenol A pueden ser mayores. Un mero ejercicio de coherencia lleva a que si la Comisión Europea y los Estados miembros, entienden que los argumentos utilizados para proteger a los niños son ciertos, estos mismos motivos han de llevar, todavía con más razón, si no se quiere caer en una contradicción intolerable, a una ampliación de la prohibición a todos los materiales que estén en contacto con alimentos independientemente de la edad de las personas a las que estén destinados o, cuando menos, a una prohibición en cualquier producto con los que puedan estar en contacto.

Otro argumento importante en el mismo sentido, es que muchas veces los niños son alimentados con productos no específicamente

destinados al público infantil. De modo que, incluso pensando solo en proteger a los niños, ello no puede lograrse eficientemente sin ampliar la eliminación más allá de los productos específicamente infantiles. Preocupa además, la liviandad con la que se toma a las mujeres embarazadas en relación con tales sustancias. Muchas de las sustancias prohibidas en los alimentos para niños son consumidas por mujeres embarazadas y pasan así al organismo del niño por nacer, generando los mismos trastornos que si el propio niño los hubiese ingerido.

Se propone entonces que en nuestro país, se lleve a cabo una investigación en profundidad y actualizada periódicamente sobre los efectos de la acumulación en el cuerpo de la ingesta diaria permitida de ácido ftálico, Bifenol A y parabenos.

VI) Conclusión

Los poderes públicos están obligados a velar por la salud de los consumidores frente a cualquier posible amenaza que los comprometa y, por lo tanto, en el caso que nos ocupa, deben adoptar con urgencia medidas tendientes a que se reduzca la exposición de la población al ácido ftálico, el bisfenol A y el parabeno.

Estamos ante un serio problema de contaminación a través de la alimentación y absorción cutánea en el que, obviamente, no es lo mismo actuar con presteza que no hacerlo. La defensa de la salud pública exige determinación, demostración de una capacidad científica y política propias y que no implique esperar a que otros actúen.

Esperamos que el presente informe sea de gran utilidad para quienes deben tomar las decisiones respecto de las políticas públicas tendientes a velar por la salud de la población y para que cobren conciencia acerca de la necesidad de actuar con urgencia y responsabilidad frente a una amenaza como la que en este trabajo se describe.

Bibliografía

http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/78102/1/WHO_HSE_PHE_IHE_2013.1_eng.pdf

http://www.lemonde.fr/sante/article/2012/12/13/l-interdiction-du-bisphenol-a-dans-les-contenants-alimentaires-definitivement-adoptee_1805517_1651302.html

<http://www.conasi.eu/blog/consejos-de-salud/bisfenol-a-bpa/>

<http://www.boe.es/doue/2014/067/L00003-00004.pdf>

<http://www.boe.es/doue/2014/065/L00039-00040.pdf>

http://www.bisphenol-a-europe.org/es_ES/what-is-bisphenol-a-2

http://www.bisphenol-a-europe.org/uploads/BPA%20Safety_ES.pdf

http://www.bisphenol-a-europe.org/uploads/EN_BPA%20applications%202.pdf

<https://www.chemicalsafetyfacts.org/es/bpa-bisfenol-a/>

<http://www.hogarsintoxicos.org/campana/referencias-cientificas#bisfenola>

<http://www.mundoplast.com/noticia/europa-prohibe-bisfenol-los-biberones-plastico/59766>

<http://www.mundoplast.com/noticia/el-bisfenol-es-perjudicial-para-los-usuarios/78312>

http://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2013-04-10/un-informe-certifica-que-el-bisfenol-a-es-cancerigeno-y-esta-por-todas-partes_501382/

<http://www.ecologistasenaccion.org/article30330.html>

<http://www.lavidalucida.com/la-goma-de-mascar-la-sustancia-mas.html>

http://www.redaccionmedica.com/contenido/images/2014_CAMBIO.pdf
[http://www.redaccionmedica.com/secciones/sanidad-hoy/sanidad-limita-
pero-no-prohibe-el-bisfenol-a-en-juguetes-4329](http://www.redaccionmedica.com/secciones/sanidad-hoy/sanidad-limita-
pero-no-prohibe-el-bisfenol-a-en-juguetes-4329)

[http://www.ecoportal.net/Enviva/Chicles-peligrosos-6-Ingredientes-
toxicos-de-la-goma-de-mascar](http://www.ecoportal.net/Enviva/Chicles-peligrosos-6-Ingredientes-
toxicos-de-la-goma-de-mascar)

[http://www.infobae.com/2014/12/16/1615562-padres-alerta-las-pulseras-
goma-se-sumaron-una-larga-lista-juguetes-toxicos/](http://www.infobae.com/2014/12/16/1615562-padres-alerta-las-pulseras-
goma-se-sumaron-una-larga-lista-juguetes-toxicos/)

[http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/66865/
norma.htm](http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/66865/
norma.htm)

[http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet
anexos/190000-194999/194516/texact.htm](http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet
anexos/190000-194999/194516/texact.htm)

[http://www.vidanaturalia.com/bisfenol-a-que-envases-de-plastico-no-
debemos-usar-en-el-microondas/](http://www.vidanaturalia.com/bisfenol-a-que-envases-de-plastico-no-
debemos-usar-en-el-microondas/)

http://elpais.com/elpais/2015/01/21/ciencia/1421859031_234361.html

<http://www.ainia.es/insights/actualizando-la-situacion-del-bisfenol-a-bpa/>

[http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/02/21/
actualidad/1361472319_051588.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/02/21/
actualidad/1361472319_051588.html)

<http://www.efsa.europa.eu/en/press/news/161013>

[http://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2013-04-10/un-
informe-certifica-que-el-bisfenol-a-es-cancerigeno-y-esta-por-todas-
partes_501382/](http://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2013-04-10/un-
informe-certifica-que-el-bisfenol-a-es-cancerigeno-y-esta-por-todas-
partes_501382/)

<http://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/bisphenol>

[http://www.quimicral.com/normativa-alimentacion/bisfenol-a-europa-trata-
de-rebajar-su-uso/](http://www.quimicral.com/normativa-alimentacion/bisfenol-a-europa-trata-
de-rebajar-su-uso/)

[https://noticiasdeabajo.wordpress.com/2012/08/30/dinamarca-prohibe-la-
presencia-de-cuatro-ftalatos-en-los-productos-de-consumo/](https://noticiasdeabajo.wordpress.com/2012/08/30/dinamarca-prohibe-la-
presencia-de-cuatro-ftalatos-en-los-productos-de-consumo/)

<http://xananatura.blogspot.com.ar/2011/03/es-peligroso-el-plastico-ftalatos-o.html>

13
PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

***Incentivo a la adopción de sistemas de calentamiento de agua en
base a la energía solar en la Provincia de Entre Ríos***

Resumen ejecutivo

El presente trabajo propone establecer directrices mínimas de incentivo a la instalación de sistemas de colección solar para el calentamiento de agua de uso doméstico en la Provincia de Entre Ríos. La presente propuesta no sólo redundará en un menor gasto y en el ahorro de combustibles fósiles como el gas natural y el fuel oil, sino que además, contribuirá a reducir las emanaciones de gases de efecto invernadero.

I) Introducción

En concordancia con el fuerte impulso que se está dando a la adopción de las fuentes renovables de energía en nuestro país, tal como se plasmó en la modificación de la ley nacional 27.191, y respecto de la cual ya hemos propuesto su adhesión por parte de la provincia de Entre Ríos²², presentamos en la presente iniciativa para reforzar dicha iniciativa en pos del cuidado del medio ambiente y el ahorro de energía.

Afirmamos que es complementaria a la adhesión a la ley nacional 27.191 y que no está abarcada por sus disposiciones, debido a que la presente iniciativa no trata sobre un método de generación de energía eléctrica mediante el uso de fuentes renovables de energía, sino del aprovechamiento directo de la energía solar, que produce un ahorro o disminución del uso de energías convencionales para el calentamiento de

22 http://www.nuevasgeneraciones.com.ar/documentos3/_archivo/02/02_Adhesion_ERR_ley_energias_renovables.pdf

agua para su uso o consumo.

En dicho sentido, la presente propuesta plantea el otorgamiento de un beneficio impositivo a aquellos inmuebles en los cuales se opte por instalar colectores solares.

II) ¿Qué son los colectores solares?

Los colectores solares, como su nombre lo indica, son dispositivos formados por una cantidad de conductos que captan el calor generado por la exposición directa a los rayos del sol y que es transferido al fluido, en este caso agua, que circula en su interior aumentando así su temperatura. Al incorporarse dicha agua en el sistema doméstico de calentamiento para calefacción, uso o consumo, se entonces requiere menos energía para alcanzar la temperatura deseada. En consecuencia, el consumo de la energía (generalmente proveniente de la combustión de GNC o electricidad) utilizada por el sistema domiciliario de calentamiento de agua se reduce.

La disminución en el consumo de energía convencional que brindan los colectores solares, trae aparejada varias ventajas. En primer lugar, genera ahorro de dinero en un escenario como el actual en que el precio de la energía se ha sincerado respecto de su costo real. También pone al consumidor en una posición de mayor independencia al dejarlo menos expuesto frente a los cortes en el suministro de gas y electricidad. Por otro lado, favorece a que haya mayor disponibilidad energética, especialmente en épocas invernales, cuando la demanda es más elevada. Por último, y no por ello menos importante, tenemos las ventajas ambientales que el ahorro energético genera. Al respecto, debemos mencionar en particular los efectos que acarrea la emisión de gases de efecto invernadero producto de la quema de combustibles fósiles, grandes responsables del calentamiento global.

De acuerdo con un informe del CONICET²³, calentar agua demanda un importante consumo energético en una casa y ocupa el segundo lugar en lo que uso de energía hogareña respecta luego de la empleada para la climatización. El consumo medio diario de agua calentada es del orden de los 40 litros por persona. En los países en vías de desarrollo, calentar agua demanda entre el 30 y el 40% del consumo energético de un hogar; mientras que en un país desarrollado baja al 26%.

En base a lo previamente explicado, el calentamiento de agua

23 http://www.inti.gob.ar/e-renova/pdf/colectores_solares_aguacaliente.pdf

mediante energía solar, más allá de ser una alternativa amigable con el medioambiente, se ha convertido en una opción económicamente atractiva y competitiva.

La ley 20.365 de Chile otorga a las empresas constructoras el beneficio de deducir del monto correspondiente al impuesto a la renta parte del valor de los sistemas solares térmicos y sus costos de instalación en los inmuebles por ellas edificados.

Por su parte, en Méjico DF la norma ambiental NADF-008-AMBT-2005, además de difundir el uso de tecnologías sustentables, establece los criterios para el aprovechamiento de la energía solar en el calentamiento de agua; los requerimientos mínimos de calidad; y las especificaciones técnicas de instalación, funcionamiento y mantenimiento de dichos sistemas.

Podemos nombrar también las Energy (Solar Water Heating) Regulations, 2010 de Kenya; las ordenanzas de Barcelona, Pamplona, Valencia y San Sebastián; la Änderung vom 31. März 2009 de Suiza; la Ley 80/2006 de Portugal y la Ley Nacional 18.585 de Uruguay, entre otras.

Nuestro país no es ajeno a iniciativas como las planteadas por las normas anteriormente citadas. Podemos mencionar, por ejemplo, a la ley 4.024²⁴ de la Ciudad de Buenos Aires. Dicha norma establece un régimen de incentivo al uso de sistemas de captación de energía solar para generar energía eléctrica, calentar agua y calefaccionar ambientes. En Rosario, provincia de Santa Fe, la ordenanza 8.784²⁵ establece la incorporación obligatoria de sistemas de captación de energía solar de baja temperatura para calentar agua en los edificios públicos de la ciudad. La ley 2.796²⁶ de Santa Cruz, declara de interés provincial la generación de energía eléctrica y/o térmica, a partir del aprovechamiento de los recursos renovables y exime a quienes implementen dichas tecnologías del pago del impuesto inmobiliario rural por el término de diez años.

Dentro de las tecnologías que en la actualidad existen para calentar agua mediante la energía solar, están los colectores solares. Se trata de dispositivos destinados a colectar, absorber y transferir el calor del sol a

24 <https://ensolarte.files.wordpress.com/2012/06/ley4024.pdf>

25 <http://www.ciudadessolares.org.ar/wp/wp-content/uploads/2013/04/Ordenanza-Nro-8784.pdf>

26 <https://ensolarte.files.wordpress.com/2012/06/ley-2796-santa-cruz.pdf>

un fluido, que puede consistir en agua o aire. Los usos más comunes a los que los colectores solares se aplican son el calentamiento de agua, la calefacción del hogar y la climatización de piscinas.

Existen distintos tipos de colectores solares. Entre ellos podemos nombrar los colectores de placa plana cubierta o descubierta; los colectores concentradores parabólicos compuestos; y los colectores de tubos de vacío. La elección acerca de cuál utilizar depende de factores tales como la temperatura buscada, el precio, la heliofanía de la zona y las condiciones climáticas y ambientales.

Los colectores de placa plana son los más usados tanto para calentar agua en los hogares como para los sistemas de calefacción. Están compuestos por una caja metálica con aislamiento basada en una cubierta de vidrio o plástico y de una placa absorbente de color oscuro. La radiación solar es absorbida por la placa, que está construida de un material que transfiere rápidamente el calor al fluido que circula a través de tubos en el colector. Este tipo de colectores calientan el fluido que circula a una temperatura considerablemente inferior a la del punto de ebullición del agua y son los más adecuados para aplicaciones donde la demanda de temperatura es de entre 30° y 70 ° centígrados. Es muy difícil establecer el rendimiento de los colectores de manera genérica ya que varía considerablemente en cada caso puntual²⁷. Son varios los parámetros que en ello influyen como ser la conductividad; la capacidad de absorción y de aislamiento; la transmitancia y la emisividad de los materiales; los factores atmosféricos; la posición del sol; la configuración de los colectores; etc.

Para establecer los estándares de calidad que los colectores solares deben tener, es conveniente remitirse a las normas IRAM que regulan la materia.

A nivel internacional, IRAM es el representante de Argentina ante la International Organization for Standardization (ISO). Por medio de la Comisión de Energía Solar Térmica, el IRAM puede emitir votaciones y opiniones de la postura nacional para luego ser enviadas al Comité Técnico de la ISO TC 180 – Solar energy.

A nivel regional, IRAM, como miembro de la Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT), sigue participando en la discusión del

27 http://www.edutecne.utn.edu.ar/coini_2013/trabajos/COA05_TC.pdf

“Proyecto de norma COPANT 152-010: Eficiencia energética. Sistemas y equipamientos para calentamiento solar de agua. Especificaciones y etiquetado”.

La norma IRAM 210002-1 establece los métodos de ensayo y procedimientos de cálculo para determinar el rendimiento térmico de los colectores solares para el calentamiento de líquidos.

Por su parte, la IRAM 210004, fija los métodos de ensayo exteriores para la caracterización y predicción del rendimiento anual de los sistemas solares, excluyendo los sistemas solares de calentamiento de agua sanitaria que disponen de un refuerzo auxiliar mediante una resistencia eléctrica incorporada al termo tanque para cuando no se disponga de la radiación solar mínima para abastecer el consumo de agua caliente.

Ambas normas reflejan las prácticas reales de ensayos de acuerdo a la disponibilidad de la tecnología de instrumentos accesibles en el país. Esto permite poder obtener datos de rendimiento que pueden ser cotejados y comparados por diferentes laboratorios, es decir, las dispersiones en los resultados del rendimiento van a estar respaldadas por el cumplimiento de las IRAM.

Finalmente, la norma más reciente es la IRAM 210007, que sienta la metodología de ensayo para validar los requisitos de durabilidad, fiabilidad y seguridad de los colectores solares.

III) Conclusiones

Las bondades de los sistemas de colección solar son innegables. El ahorro energético y las ventajas ambientales que significan, bastan para que su sola adopción signifique una ventaja, pero su costo hace que sea necesario un estímulo inicial que, entendemos, debe ser brindado, aunque sea en parte, por el Estado. Lo antedicho cobra relevancia cuando se tiene en cuenta que un sistema de colección solar para calentar una vivienda entrerriana de entre 80 y 100m² en la que habitan 4 o 5 personas, tiene un precio, solamente de materiales, que oscila entre los \$12.000 y los \$16.000. A ello se debe sumar el costo de instalación.

Entendemos que la desgravación impositiva es una recompensa lógica para beneficiar a quienes implementen este tipo de tecnología, ya

que de este modo se ahorrará al Estado provincial dinero que de otro modo debería erogar en la distribución de energía proveniente de fuentes no renovables.

El monto de la exención propuesta (35%) es análogo al que se suele desgravar del impuesto a las ganancias, teniendo un otorgamiento decreciente a medida que se amortiza el costo de la instalación del sistema de colección solar.

IV) Texto normativo propuesto

ARTÍCULO 1°.- Exímase del pago del 35% del valor del impuesto inmobiliario urbano a aquellas viviendas que implementen el uso de colectores de energía solar.

ARTÍCULO 2°.- La exención mencionada en el artículo precedente será establecida por un plazo de 5 años contados desde su otorgamiento por parte de la autoridad de aplicación, y experimentará cada año una disminución del 5%.

ARTÍCULO 3°.- A efectos de la presente ley, se entiende por colector de energía solar a todo dispositivo utilizado para coleccionar, absorber y transferir energía solar térmica de baja temperatura al agua de uso y consumo doméstico, en cumplimiento con los estándares fijados por las normas IRAM 210002-1:2016, IRAM 210004:2016 e IRAM 210007.

ARTÍCULO 4°.- Comuníquese, etc.

PROPUESTAS LEGISLATIVAS

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

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

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

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

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

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

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

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