

59° Coloquio

Argentinos: volvámonos a ilusionar

Hagamos que valga la pena

IDEA◀

Las 20 propuestas de IDEA:

un aporte para el desarrollo de la Argentina

Índice

Introducción general.....	02
Las 20 propuestas de IDEA.....	03
<i>40 años de democracia y desafíos pendientes.....</i>	<i>04</i>
<i>Sectores de alto impacto.....</i>	<i>09</i>
<i>Generar empleo para una Argentina sostenible.....</i>	<i>16</i>
<i>De asistencia a oportunidad: transformando planes sociales en empleo.....</i>	<i>21</i>
<i>La sustentabilidad es negocio.....</i>	<i>27</i>
<i>La urgencia del gasto público.....</i>	<i>33</i>
<i>Impuestos para una Argentina competitiva.....</i>	<i>41</i>
Conclusión.....	50
Comité Coloquio y Comité Coloquio ampliado.....	51
Equipo IDEA y asesores técnicos.....	53
Fuentes.....	54
Anexo.....	56

Introducción general

Faltan dos semanas para que se desarrollen las elecciones presidenciales y legislativas de 2023. Tras esos comicios, la Argentina habrá acumulado diez elecciones presidenciales seguidas. Este hito en sí mismo es motivo para sentirnos orgullosos y volver a ilusionarnos. Colectivamente, los argentinos venimos logrando de manera recurrente materializar el hito político de que un presidente democráticamente elegido entregue pacíficamente el poder a otro u otra.

Cuarenta años es un período largo en la vida de una persona, pero no es tan extenso en la historia política de un país. La democracia argentina puntea alto en variables como procedimiento electoral y pluralismo, libertades civiles y participación política. Sin embargo, en materia de funcionamiento del Gobierno y cultura política, aún tiene un largo camino por recorrer. Las falencias en la cultura política se reflejan en la ausencia de un acuerdo general sobre la importancia del respeto a las instituciones y sobre un modelo de desarrollo económico y social consistente.

Argentina llega a comienzos de octubre con alta incertidumbre respecto de quién será el futuro presidente. Pero esto no debería ser preocupante. Lo es porque la incertidumbre electoral se ve profundizada por la falta de acuerdo sobre las reglas de juego y el modelo de desarrollo, e impacta negativamente en las decisiones que no sólo los empresarios, sino también todos los argentinos, tenemos que tomar a diario.

No obstante, una vez definida la elección, el panorama tampoco se habrá despejado por completo. La agenda del próximo Gobierno tendrá desafíos múltiples: estabilizar la macroeconomía y simultáneamente atender con reformas profundas el estancamiento de la actividad y del empleo formal privado y el aumento la pobreza. Estas políticas, a su vez, van a exigir un esfuerzo colectivo por parte de la dirigencia y de la sociedad en general, que contemple protección para los más vulnerables.

Los diagnósticos y propuestas incluidos en este documento son una contribución realista del empresariado argentino para que el país retome un sendero de desarrollo sostenido. Proviene del trabajo de más de medio año llevado adelante por 67 CEOs en conjunto con expertos en cada temática y del diálogo con otras organizaciones y con referentes del arco político, sindical y social.

A fines de 2022, IDEA decidió formar siete equipos de trabajo, cada uno enfocado en un tema clave para el desarrollo de la Argentina y liderados por CEOs de sus empresas socias. Cada equipo mantuvo reuniones en forma periódica donde se debatieron visiones diferentes sobre los problemas y desafíos del país, siempre con el acompañamiento de asesores técnicos. Esta dinámica permitió alcanzar los puntos de consenso necesarios para elaborar las propuestas.

Nos ilusiona que la Argentina pueda aprovechar las oportunidades que se le presentan a nivel global en sectores como la energía, la agroindustria, la economía del conocimiento, la minería y el turismo. Sabemos que esto requerirá abordar temas en el frente fiscal, laboral, institucional, social y ambiental. Las propuestas apuntan a que el esfuerzo de la ciudadanía esta vez valga la pena.

Este documento incluye en su primera parte una sintética enunciación de las 20 propuestas de IDEA, y a continuación, el detalle del contenido de cada una de ellas, agrupadas en los siete ejes de trabajo abordados.

Las 20 propuestas de IDEA

40 años de democracia y desafíos pendientes

1. Mejorar sustancialmente la cultura política democrática.
2. Fortalecer las instituciones para que sean más eficaces.
3. Mejorar la eficacia del funcionamiento del Gobierno.

Sectores de alto impacto

4. Generar condiciones macroeconómicas propicias para el desarrollo de los sectores de alto impacto: estabilidad fiscal, acceso a divisas, eliminación de las restricciones a las importaciones y reducción progresiva de los derechos de exportación.
5. Avanzar con ciertos ajustes regulatorios específicos de cada sector.

Generar empleo para una Argentina sostenible

6. Modificar el esquema de multas laborales.
7. Modificar el esquema de capitalización de intereses en juicio laborales.
8. Generar incentivos a la contratación.
9. Actualizar los convenios colectivos de trabajo (CCT).

De asistencia a oportunidad: transformando planes sociales en empleo

10. Confeccionar un registro único y público de beneficiarios de programas sociales.
11. Mejorar el programa de Puente al Empleo.
12. Incentivar la implementación de programas de Primer Empleo.

La sustentabilidad es negocio

13. Promover la transición hacia modelos de negocios sostenibles.
14. Fomentar la implementación de mesas sectoriales.

La urgencia del gasto público

15. Reordenar el sistema previsional de manera equitativa y sostenible.
16. Racionalizar y reducir los subsidios energéticos.
17. Eficientizar el desempeño de las empresas públicas.

Impuestos para una Argentina competitiva

18. Simplificar el sistema impositivo y mejorar la competitividad de las empresas.
19. Ampliar la base tributaria a través del combate a la evasión impositiva.
20. Nueva Ley federal de coparticipación de impuestos.

40 años de democracia y desafíos pendientes

Diagnóstico

Cumplimos 40 años ininterrumpidos de democracia. Sin dudas, es uno de los mayores logros a celebrar, teniendo en cuenta una historia que estuvo signada por golpes militares, partidos proscritos y violaciones a los derechos humanos. Se trata del mayor período de democracia sin interrupciones desde la sanción de la Ley Sáenz Peña en 1912.

No obstante, la democracia tiene aún desafíos por resolver. Para entender esos desafíos se pueden observar diferentes índices que miden la democracia a nivel global.

Por un lado, se encuentra el índice realizado por el Instituto de Variedades de la Democracia (V-Dem), centrado en el análisis de la Democracia Liberal. Este índice combina elementos clave de la democracia electoral (sufragio, elecciones limpias, libertad de asociación y de expresión, entre otros) con aspectos liberales, como la limitación del Poder Ejecutivo por parte del Legislativo y el Judicial, y la garantía del Estado de Derecho para proteger las libertades civiles. Para este índice, la Argentina es considerada una democracia electoral con buen desempeño en este aspecto, pero que carece de algunos elementos necesarios para ser considerada una democracia liberal plena. En un ranking global que incluye a todos los países, la Argentina se ubica en el cuartil superior en el componente electoral (con una puntuación de 0.83 sobre 1), pero no alcanza los mismos niveles de desarrollo en el componente liberal (con una puntuación de 0.64 sobre 1).

Por otro lado, el índice de democracia publicado por la revista *The Economist* resulta más “exigente” ya que añade otros indicadores, como la cultura política o el funcionamiento del Gobierno, para considerar democráticos a los países. En ese caso, la Argentina se encuentra en el grupo de países categorizados como “democracias defectuosas” y está en el puesto 50° con un puntaje de 6.85. El índice de democracia de *The Economist* se mide en base a los siguientes aspectos: Procedimiento electoral y pluralismo (Argentina obtuvo puntaje 9.17), Libertades civiles (puntaje 7.94), Funcionamiento del gobierno (puntaje 5.00), Participación política (puntaje 7.78) y Cultura política (puntaje 4.38).

El caso argentino muestra una democracia consolidada en lo que respecta al procedimiento electoral y las libertades civiles, dos importantes conquistas que el régimen logró sostener en los últimos 40 años. Sin embargo, las mayores deficiencias se encuentran en el funcionamiento del Gobierno y en la cultura política.

El funcionamiento del Gobierno está estrechamente relacionado con las capacidades estatales de implementación y el grado de eficiencia del estado para cumplir con sus funciones específicas.

En el caso de la cultura política, se distinguen dos problemas centrales. Por un lado, el sistemático incumplimiento de normas en distintos niveles que ha caracterizado también buena parte de la vida democrática en estas décadas.

Por otro lado, la polarización en la dirigencia política y la sociedad civil ha imposibilitado acordar e implementar políticas de Estado de mediano y largo plazo, independientemente del partido o coalición que gobierne. El adversario político suele ser visto como un enemigo a derrotar. El disenso no es tolerado en la práctica y las dificultades para canalizar institucionalmente las diferencias suelen

ser la evidencia más concreta de esa falta de cultura política que no permite la sana convivencia que pregonaba el preámbulo de la Constitución Nacional.

Debido a estas falencias, el Estado no ha podido contar con instituciones sólidas y eficaces que le permitan cumplir debidamente con sus funciones entre las que se encuentran - pero no se limitan a - salud, educación, vivienda, seguridad, acceso a una justicia eficaz, infraestructura y todo aquello necesario a fin de lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades para todos sus habitantes.

Propuestas

1. Mejorar sustancialmente la cultura política democrática

En las últimas décadas, presenciamos un deterioro en la cultura política, lo que dificulta cada vez más que los diversos actores políticos cumplan y acuerden sobre temas fundamentales como las normas establecidas o el modelo de desarrollo del país, ya sea mientras están en funciones gubernamentales o durante sus períodos en la oposición.

Los problemas para negociar y acordar entre los actores políticos y sociales se relacionan también con las dificultades para respetar los mecanismos institucionales para canalizar los disensos. La Constitución Nacional establece con claridad los mecanismos de representación a través de los cuales las diferencias deben ser procesadas: *“El Pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”*. Hasta ahora esos objetivos no fueron debidamente logrados.

Esto se hace evidente en temas cruciales para el desarrollo del país. Por ejemplo, se manifiesta en la dificultad para conseguir equilibrio macroeconómico y acordar un modelo de desarrollo sustentable. Necesitamos definir un modelo económico que concilie la productividad con las demandas sociales y que se sostenga más allá de los cambios de Gobierno y sus diferentes matices.

Para lograr un modelo sustentable en el tiempo se necesita que la dirigencia acuerde una estrategia de desarrollo que se convierta en políticas de estado que perduren en el tiempo más allá de las diversas administraciones de gobierno. Todo ello en el marco irrestricto de nuestra Constitución Nacional.

Para definir dicho modelo, los diversos actores deben ceder algo en función de lograr la combinación equilibrada de productividad e inclusión (empresarios, sindicalismo, organizaciones sociales, partidos políticos). Las concesiones no serán necesariamente equivalentes en todos los sectores, sino que deberían existir justas compensaciones para aquellos grupos más vulnerables. Consideramos necesario hacer el mayor de los esfuerzos para lograr consensos amplios que permitan sostener un modelo económico de desarrollo a largo plazo.

Todo esto requiere de una sustancial mejora de nuestra cultura política que se traduzca en un respeto irrestricto a las leyes y un funcionamiento más eficaz de las instituciones. Sólo así será posible acordar y apuntalar políticas de Estado que perduren en el tiempo.

2. Fortalecer las instituciones para mejorar su eficacia

Uno de los problemas centrales en estas décadas ha sido la ausencia o no respeto de la ley. La falta de normas o su incumplimiento perjudica a todos, pero especialmente a los más débiles dada la

discrecionalidad a la que lleva en el ejercicio del poder. La inseguridad jurídica implica la desaparición del Estado como garante del derecho.

Nuestra Constitución establece una serie de normas que no se han respetado o cumplido debidamente. Tal circunstancia no sólo debilita a las instituciones, sino que también impide el logro de un desarrollo justo y sostenible en el tiempo.

La principal es la falta de sanción de un Régimen de Coparticipación que, según la Constitución, debía realizarse antes de la finalización de 1996. Dicho mandato todavía está pendiente de cumplimiento.

Llevamos 27 años de mora y los efectos se traducen en una discrecionalidad cada vez mayor del gobernante de turno a la hora de distribuir los fondos públicos y en un menoscabo de la forma de Gobierno representativa, republicana y federal.

Es preciso acordar y sancionar la Ley Convenio de Coparticipación entre Nación y provincias que aumente debidamente la masa coparticipable y evite la discrecionalidad en oportunidad de distribuir los fondos (art. 75, 2).

El texto del citado artículo es muy claro: *“La distribución entre la Nación, provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.”*

El sistema actual de Coparticipación es inequitativo y afecta seriamente al desarrollo de las provincias, paradójicamente de aquellas que más recaudan y menos reciben, como por ejemplo la provincia de Buenos Aires.

Esta anomalía suele condicionar la independencia de las provincias a la hora de intervenir en el Congreso o bien posibilita que negocien el voto o rechazo de alguna iniciativa en particular a cambio de mayores envíos de fondos.

En segundo lugar, se debe reformar la ley que regula el dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) y la delegación de facultades legislativas en favor del Poder Ejecutivo de la Nación (PEN).

En la práctica, los DNU se han convertido en un atajo que suele tomar el PEN para eludir el proceso de sanción de leyes que, conforme nuestra Constitución Nacional, debe realizarse en el Congreso de la Nación.

La ley que los reglamenta dispone que tales decretos permanecerán vigentes mientras las dos Cámaras del Congreso no los rechacen, algo que difícilmente suceda y que de hecho nunca aconteció. A la fecha se emitieron centenares de Decretos de Necesidad y Urgencia.

Se propone modificar la Ley reglamentaria 26.122 a los efectos de que se establezca que el DNU perderá vigencia si no es aprobado expresamente por ambas cámaras en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la fecha de su dictado por el PEN.

Estas dos propuestas, en suma, buscan mitigar el hiperpresidencialismo y fortalecer el rol del Congreso de la Nación, depositario de la soberanía del pueblo. Su función esencial es sancionar las leyes que se deben previamente debatir en su seno.

En tercer lugar, se propone el fortalecimiento del principio de independencia del Poder Judicial y muy especialmente de los integrantes de la Corte Suprema de la Nación.

3. Fortalecer las capacidades estatales en los organismos públicos, nacionales, provinciales y municipales

La calidad de un Gobierno se mide básicamente por la calidad de las políticas públicas que decide y ejecuta. La administración pública participa de la toma de decisiones e interviene en la ejecución de las políticas. No debe perderse de vista que, en muchos casos, este proceso involucra la participación de provincias y municipios, lo que agrega complejidad al exigir funciones de coordinación.

En una encuesta realizada por IDEA Joven, casi el 50% de los participantes opinó que el acceso a la salud y a la educación se encuentra entre los logros de la democracia. Sin embargo, más del 80% de los encuestados percibió que la democracia tiene deficiencias en áreas como la seguridad, la reducción de la pobreza y la estabilidad económica.

Para encarar ambas tareas, el Estado cuenta con un conjunto de funcionarios y empleados cuyo cometido general es hacer funcionar esa compleja maquinaria que recoge la información, la procesa, prepara las decisiones de los políticos y las convierte en políticas públicas.

Evidentemente, la eficacia de las políticas públicas depende en gran medida de la calidad de este conjunto. Es clave en esta organización la franja del “directivo público”.

Como señala el doctor en Ciencia Política Hugo Dalbosco, *“de acuerdo con la normativa vigente, todos esos cargos deberían proveerse por concurso y ser reconcurados como mínimo cada cinco años”*.

Sin embargo, añade, *“la normativa también prevé excepciones y, en forma sostenida desde 1999, la provisión de esos cargos se hace por la vía excepcional (designaciones transitorias), sin que los sucesivos gobiernos hayan intentado ajustar el mecanismo al derecho ni, mucho menos, encarado la problemática en forma integral. Los requisitos de los puestos con funciones ejecutivas son muy rigurosos, pero las designaciones transitorias se efectúan a menudo con un doble mecanismo de excepción: al procedimiento y a los propios requisitos (edad, título, etc.). La consecuencia más perniciosa del sistema es el alto grado de politización de la alta gerencia pública, con la previsible secuela de baja calidad de gestión.”*

De acuerdo con lo expuesto, se retoman las propuestas de Dalbosco para una reforma de la administración pública que apunte a la constitución de un segmento de directivos públicos estable y meritocrático, que debería respaldarse en un amplio y plural acuerdo político consistente en los siguientes aspectos:

- a) Distinguir en las estructuras jurisdiccionales la totalidad de puestos a ser cubiertos por directivos públicos seleccionados por mérito incorporados al régimen de estabilidad; y un número no superior al 20% de cada dotación de posiciones de confianza a cubrir con designaciones discrecionales no alcanzadas por el régimen de estabilidad (sistema híbrido) en “gabinetes de gestión” (conceptualmente diferentes de los usuales gabinetes de asesores).
- b) Realizar anualmente un concurso para ingresar a un órgano de formación similar al Programa de Formación de los Administradores Gubernamentales o al Instituto del Servicio Exterior de la Nación. La formación no podría extenderse más de dos años, contemplando un período de pasantía en los destinos de la administración.

- c) En el mediano plazo, los puestos estables en las jurisdicciones sólo podrán ser cubiertos por egresados del programa de formación, seleccionados por el ministro o equivalente dentro de la oferta disponible.
- d) Para la transición, en el corto plazo, es preciso detectar a los funcionarios que actualmente ocupan cargos con funciones ejecutivas cuya capacidad pueda ser acreditada y asegurarles la estabilidad constitucional por un período de 6 años hasta que paulatinamente puedan ser relevados por el sistema emergente del apartado b).
- e) En el largo plazo, la rotación de los directivos públicos será recomendable pero no estrictamente exigible, respetando las especializaciones que se desarrollen durante la carrera funcional en la jurisdicción.
- f) Los cargos de confianza en los gabinetes de gestión tendrán funciones ejecutivas y responsabilidad integral pero no estabilidad en el ejercicio de la función y su relación de empleo caducará treinta días después de cesado el cargo o en el momento de su renuncia.
- g) Dado que el 80% del empleo estatal argentino se gestiona en las administraciones subnacionales, es vital que esquemas similares al propuesto se lleven adelante en provincias y municipios.

De acuerdo con un relevamiento realizado por IDEA entre empresarios, más del 60% cree que fortalecer la independencia del sistema judicial y establecer un proceso de selección basado en el mérito para los funcionarios públicos podría contribuir a mejorar el desempeño de la democracia actual.

Hace 40 años, los argentinos decidimos vivir en democracia y, a pesar de las dificultades, logramos sostenerlo sin marcha atrás. Ahora, a pocos meses de un cambio de Gobierno, tenemos que sumarle un nuevo compromiso: mejorar la calidad de nuestras instituciones y lograr un Estado más eficiente que mejore la calidad de vida de todos los argentinos.

Sectores de alto impacto

Nuestro país posee un inmenso potencial, intrínsecamente vinculado al progreso de ciertos sectores que actúan como impulsores del crecimiento económico, el desarrollo y la competitividad. Tendencias como la sustentabilidad, la transición energética, la digitalización, la bioeconomía y la reconfiguración de las cadenas globales de valor debido a los desafíos geopolíticos están generando un entorno de oportunidades para los principales sectores dinámicos de la Argentina.

Según un relevamiento realizado por IDEA¹, los empresarios consideran que las dos políticas fundamentales para impulsar la competitividad y el desarrollo en Argentina son aquellas orientadas a fomentar la innovación y promover un modelo de producción sostenible.

El aprovechamiento de estas oportunidades por parte de estos sectores, y su capacidad para impulsar un desarrollo más amplio, estará condicionado por la mejora del entorno macroeconómico. Esto implica reducir la incertidumbre a corto y mediano plazo, así como adoptar enfoques más modernos en materia de política impositiva y laboral. Además, será esencial contar con una estrategia explícita para adaptarse a demandas que cambian a una velocidad sin precedentes.

En este contexto, el enfoque de ecosistema se presenta como un motor clave para estimular la innovación y, aún más importante, para incorporar la esencial capacidad de adaptación. Al conectar empresas, instituciones y gobiernos, se generan soluciones flexibles y capaces de evolucionar con los cambios emergentes. Específicamente, los sectores mejor posicionados para liderar la explotación de estas oportunidades son la agroindustria, la energía, la minería, la economía del conocimiento y el turismo. Es esencial destacar que estos cinco entramados productivos son interdependientes, ya que generan efectos multiplicadores tanto entre sí como en otros sectores de la economía. Estas cadenas o tramados identificados cuentan con los siguientes criterios: i) competitividad genuina; ii) representatividad en el entramado productivo local iii) su capacidad demostrada para innovar y su menor "gap" tecnológico v) su alcance en el mercado global que cuenta con la existencia de demandas potenciales y accesibles. A esto se le suma la ubicación estratégica y su capacidad de generar un efecto multiplicador.

Diagnóstico y potencial de crecimiento

Si estos sectores logran desarrollar su potencial, en los próximos 10 años podrían generar un fuerte crecimiento y contribuciones a la economía en varios ejes. En la siguiente tabla, se muestran las estimaciones de contribuciones que podrían alcanzar.

Tabla 1. Potencial de crecimiento de los sectores dinámicos²:

Período	Agroindustria		Petróleo y Gas		Minería		Economía del Conocim.		Turismo	
	2022	2033	2022	2033	2022	2033	2022	2033	2022	2033

¹ Encuesta de Expectativas de Ejecutivos de IDEA 2023, [https://www.idea.org.ar/wp-content/uploads/2023/07/2023-IDEA-Encuesta-de-Expectativas-de-Ejecutivos-2023 .pdf](https://www.idea.org.ar/wp-content/uploads/2023/07/2023-IDEA-Encuesta-de-Expectativas-de-Ejecutivos-2023.pdf)

² Ver en Anexo (página 15) supuestos generales de las estimaciones.2

Producción (en M de USD)	80,000	119,528	28,423	55,809	5,957	18,421	N/A	N/A	50,453	68,432
Exportación (en M de USD)	53,000	90,044	4,152	36,172	3,858	16,322	8,221	33,259	3,474	11,467
Empleo (en M)	3.7	4.578	0.372	0.536	0.1	0.31	0.481	1.118	1.02	1.452
Inversión (en M de USD)	9,617	15,594	7,465	13,677	1,800	3,800	N/A	N/A	N/A	N/A
Aporte fiscal (en M de USD)	26,955	32,157	4,217	11,485	1,079	4,567	288	3,806	11,347	15,390

Fuente: datos de elaboración propia con revisión de las cámaras sectoriales Argencon, CAA, CAEM y CAT. Supuestos básicos: Normalización macro, avances en regulaciones y trabajo colaborativo de los ecosistemas para acortar curvas de aprendizaje de forma eficiente.

La **agroindustria** argentina, que representó un 66% de las exportaciones del país en 2021 (USD 51.000 millones) y brinda empleo a alrededor del 24% de la fuerza laboral privada a lo largo de sus 36 cadenas de valor en 23 provincias (3,7 millones de personas), es un sector de vital importancia en el entramado local. Este ecosistema dinámico se destaca a nivel global en la producción de productos como soja, aceite de limón, maní y porotos, gracias a su nivel de tecnología y modernización. Sin embargo, enfrenta el desafío de aumentar el valor agregado en sus exportaciones.

Se reconoce la existencia de una gran diversidad dentro del sector. Consideramos los cuatro niveles clave de la agrobiindustria: insumos y tecnologías; proceso de fotosíntesis; transformación de productos, y el final encargado de logística y comercialización. Este sector ha evolucionado de ser simplemente un proveedor de alimentos a formar parte de una estructura más amplia que engloba la generación de complejos bioenergéticos, biomateriales y productos intangibles.

Por otro lado, las cambiantes dinámicas en las cadenas globales de valor y la aceleración de la transición energética presentan oportunidades para la agroindustria. Los conflictos en Ucrania y el Mar Negro ofrecen la posibilidad de abastecer la creciente demanda de alimentos de la Unión Europea. Además, la decidida agenda de la Unión Europea en términos de energía abre nuevas perspectivas para la industria argentina de biocombustibles.

Otro sector de alto potencial es el de **petróleo y gas**, que actualmente exporta el equivalente a USD 9.000 millones (segundo complejo exportador), incluyendo combustibles y derivados, y genera 67.700 empleos de calidad. Aunque la balanza comercial energética es deficitaria debido a la necesidad de importar gas para cubrir la demanda de invierno, desde el 2020 el Plan Gas logró brindar una mayor previsibilidad en la demanda y los precios a las compañías, lo que permitió acelerar la curva de aprendizaje en la producción no convencional y alcanzar niveles de eficiencia comparables con las cuencas de los Estados Unidos. Las perspectivas indican que ya desde 2024 el país abandonará los números rojos en su balanza comercial energética.

La Argentina cuenta con recursos gasíferos para no solo abastecer a la Argentina por más de 100 años, sino también a los países de la región. Para lograr esto deberá destrabar los cuellos de botella existentes en la infraestructura para llevar el recurso a los centros de consumo. El primer paso fue la

construcción de la primera etapa de Gasoducto Presidente Nestor Kirchner finalizada en julio de 2023 - un hito en la industria del gas natural en los últimos 40 años-. Los siguientes pasos serán la reversión del gasoducto norte de TGN y la concreción de la segunda etapa del Gasoducto Presidente Nestor Kirchner, permitiendo con esto no solo prescindir de las importaciones de gas boliviano, escaso y de muy alto costo, sino también llegar con gas y energía eléctrica a Chile y Brasil.

A nivel internacional se presentan oportunidades significativas, impulsadas por la tendencia de transición energética y los efectos de la guerra Rusia-Ucrania en el mercado energético global. La primera oportunidad -más inmediata- es la exportación de petróleo. La Argentina posee la cuarta reserva global de petróleo no convencional en Vaca Muerta, y en la actualidad el shale oil representa el 46% de la producción total diaria argentina de 640 mil barriles. Según estimaciones de la propia industria, a finales de esta década, la Argentina podría estar produciendo un millón y medio de barriles por día a nivel país con las condiciones adecuadas, y el mercado mundial aún muestra una alta demanda por este recurso, aunque se prevé un cambio progresivo hacia el gas y las energías renovables en el transcurso de la década. La segunda oportunidad -de mayor plazo- es la exportación de gas (natural en la región y GNL) y el desarrollo de la industria petroquímica. Vaca Muerta representa la segunda reserva global de gas no convencional, y podrían existir otras formaciones de potencial no convencional.

Así, la Argentina podría consolidarse como un actor relevante en el mercado energético internacional y aprovechar la transición hacia la sustentabilidad y la diversificación en el suministro de energía a nivel global. La inversión y el desarrollo de estas reservas podrían tener un impacto significativo en el país y en las economías regionales, impulsando la generación de ingresos, la creación de empleo y fortaleciendo su posición en el escenario energético mundial.

El tercer sector de alto impacto lo conforma la **minería**, que actualmente exporta casi USD 4.000 millones al año, realiza inversiones por USD 1.800 millones anuales y genera más de 100.000 empleos de calidad en forma directa e indirecta. La aceleración de la transición energética está generando expectativas de un salto en la demanda de baterías y materiales para producir equipos de generación solar y eólica, lo que representa una gran oportunidad para la Argentina por su riqueza en recursos naturales como litio y cobre.

Actualmente, el país es uno de los top 5 en litio (junto con Australia, Chile y China), con tres proyectos en operación, seis en construcción y más de 30 en cartera en distintas provincias. Y cuenta con seis proyectos de cobre de clase mundial en condiciones de comenzar su construcción en el corto y mediano plazo, de acuerdo a las condiciones. El país no debería descuidar tampoco lo logrado en producción de oro y plata, que hoy representa el 75% de las exportaciones mineras.

La **economía del conocimiento** es otro de los sectores de alto impacto que tiene, además, particular capacidad para ayudar a dinamizar al resto. La Argentina cuenta con ventajas competitivas en términos de capital humano con un talento reconocido a nivel mundial e intangibles como una cultura del emprendedurismo que, combinados, lograron gestar 13 unicornios en los últimos 20 años.

Hoy en día, el ecosistema de la economía del conocimiento colabora con más de 70.000 empresas en diversos sectores a nivel local y se consolidó como el cuarto complejo exportador más importante del país, con exportaciones que alcanzan los USD 7.800 millones anuales. Este dinámico sector brinda empleo a más de 400.000 profesionales altamente calificados. Comprende servicios de software, servicios profesionales, audiovisual, biotecnología, bioeconomía, geología, electrónica, comunicaciones, investigación y desarrollo experimental, nanotecnología, tecnología espacial y

satelital, y la industria 4.0, que incluye la robótica, inteligencia artificial e Internet de las cosas, entre otros.

Este sector se encuentra en constante evolución, impulsado por la transformación digital que optimiza procesos y fomenta la innovación. La demanda adicional de servicios impulsada por la tendencia de *friend and nearshoring* ofrece nuevas oportunidades. Sin embargo, para aprovechar al máximo esta demanda, el sector requiere políticas fiscales que lo mantengan competitivo a nivel global, así como una inversión continua en la formación de habilidades y talento, que son sus activos más valiosos y contribuyen significativamente a su éxito.

Por último, el sector del **turismo** genera actividad por USD 50.000 millones al año, con atractivos en todas las provincias del país y con gastos en turismo receptivo por USD 3.700 millones al año que lo constituyen como el sexto complejo exportador del país. En este sector incluimos 56 ramas de actividades que se pueden agrupar a grandes rasgos en agencias de viaje, alojamiento, gastronomía transporte y otros servicios turísticos. Hoy el país se está revalorizando como destino global, tanto por la distancia de las zonas en conflicto como por los recursos naturales y las mayores preferencias asociadas a la sustentabilidad.

Propuestas

1. Generar condiciones macroeconómicas propicias

Para impulsar de manera efectiva el desarrollo del sector privado, es imperativo contar con un entorno de negocios propicio para la inversión. Este entorno está fuertemente influenciado por políticas y una sincronización de variables macroeconómicas que reduzcan la incertidumbre a mediano plazo.

Las medidas necesarias para generar condiciones macroeconómicas propicias para el desarrollo de los sectores de alto impacto de nuestro país son:

- a) Garantizar la estabilidad fiscal (este punto se abarca en detalle en los apartados vinculados a Gasto e Impuestos, al final de este documento).
- b) Facilitar el acceso a divisas, necesario para atraer inversión extranjera directa.
- c) Eliminar restricciones a la importación, para garantizar el suministro de insumos.
- d) Reducir progresivamente de los derechos de exportación para fomentar nuevos proyectos e impulsar la reinversión de ganancias, entre otras cosas.

2. Avanzar con ciertos ajustes regulatorios específicos de cada sector.

Además de condiciones macroeconómicas fundamentales, cada sector requiere ajustes regulatorios específicos. El diseño e implementación de estas regulaciones deben coordinarse entre los distintos niveles de Gobierno para garantizar su alcance federal. Los sectores identifican y priorizan las regulaciones que consideran esenciales para facilitar su desarrollo y aprovechar las oportunidades del contexto actual y se muestran a continuación de manera resumida³. La selección de propuestas prioritarias fue hecha en articulación con referentes sectoriales clave.

Agroindustria:

Nuevas medidas:

³ El contenido específico de las propuestas regulatorias puede leerse en: Plan Federal Agroindustrial 2023/33 del CAA, la CAEM, Argencon y Cámara Argentina de Turismo.

- a) Simplificación de trámites y reducción de costos de Logística para mejorar eficiencia y competitividad en las cadenas.
- b) Ley que promueva la internacionalización (comercio exterior, acceso a nuevos mercados, etc) para sumar exportadores y poder capturar más mercados internacionales
- c) Ley Fomento Inversiones Agrobioindustriales para fomentar la inversión e impulsar la producción y competitividad de las cadenas a partir de su industrialización.
- d) Ley para Gestión Integral de Riesgo para reducir costos de capital de trabajo
- e) Ley Economías Regionales para fortalecer el enfoque federal de las cadenas de valor agroindustriales.
- f) Promover el desarrollo de polos agrobioindustriales de arraigo en ecorregiones del país.
- g) Programa Federal Conectividad Digital Rural para posibilitar la tecnologización de los procesos
- h) Ley de Riego que fomente la innovación en los procesos y la construcción de obras que aumenten el uso eficiente del agua.
- i) Ley de Hidrovía y transporte multimodal para lograr la conectividad física y fortalecimiento integrado del transporte

Reformas administrativas:

- a) Corte de Biocombustibles en condiciones de competencia y sin subsidios para fomentar mayor incorporación de valor agregado, mejorar exportación y promover reducción de emisiones de GEI en el país. Revisión de régimen de autoconsumo.
- b) Regímenes de derecho propiedad intelectual sobre la generación genética, vegetal, animal y microorganismos (incluye clonación, fertilización in vitro, etc)

Minería:

- a) Apertura a la actividad (acuerdo con provincias) para dinamizar los proyectos.
- b) Desarrollo de infraestructura y aplicación de regalías a infraestructura específica de desarrollo regional donde se encuentren los proyectos.
- c) Desarrollo de recursos humanos, beneficios para capacitación y desarrollo de habilidades específicas que la industria precisa.
- d) Desarrollo de Proveedores, estímulo a la competencia y eficiencia de las prestaciones de proveedores.
- e) Cumplimiento de la Ley 24.196 para no desincentivar inversiones que en el sector son de largo plazo de recupero.
- f) Derogación del precio testigo carbonato litio (RG 5197/22) para poder tributar sobre los precios efectivos de las transacciones.
- g) Devolución del IVA (expo, exploración y construcción) para no afectar tributariamente los costos de las inversiones.

Energía:

- a) Reglas claras de precios internos de petróleo y combustibles alineados con los precios internacionales para otorgar certidumbre y promover las inversiones.
- b) Respetar los programas de incentivo ya vigentes como el Plan Gas y, hasta que se logre el libre acceso general al MULC, el cumplimiento del Decreto 277/22 que permite el acceso al MULC por un porcentaje de la producción de petróleo y gas.
- c) Ley de promoción de exportación GNL y otros proyectos de industrialización del gas natural (incluyendo separación de líquidos del gas natural, petroquímicos, fertilizantes) para garantizar certidumbre de largo plazo y posibilitar las inversiones necesarias en upstream e infraestructura
- d) Liberar importación de maquinaria y partes (Derogar Dto. 629/17) para no obstaculizar el desarrollo de la actividad, sobre todo en las áreas más dinámicas
- e) Incentivos fiscales a la producción maquinaria para upstream para fortalecer las cadenas de valor internas y sumar valor agregado industrial a partir de la demanda del sector

Economía del Conocimiento:

- a) Proyecto federal de educación tecnológica e idioma inglés.
- b) Disponibilidad de divisas de exportación para retener al talento y fomentar el crecimiento del ecosistema.
- c) Acuerdos sobre doble tributación (*withholding tax*) para mejorar la competitividad versus otros países de la región y mejorar el perfil exportador del ecosistema.
- d) Conectividad 5G de alcance federal para no limitar el crecimiento del ecosistema con un enfoque de desarrollo en todo el país.
- e) Eliminación de aranceles de importación para equipos informáticos para no encarecer uno de los insumos básicos para el ecosistema.
- f) Régimen propiedad intelectual para fomentar la inversión en proyectos de innovación.
- g) Recuperar la versión de 2019 de la Ley 27.506 para integrar más proyectos y que los beneficios puedan traccionar más a la actividad.
- h) Recuperar las SAS (Sociedad por Acciones Simplificada) y facilitar *set up* de proyectos para dinamizar la creación de empresas y la generación de valor.

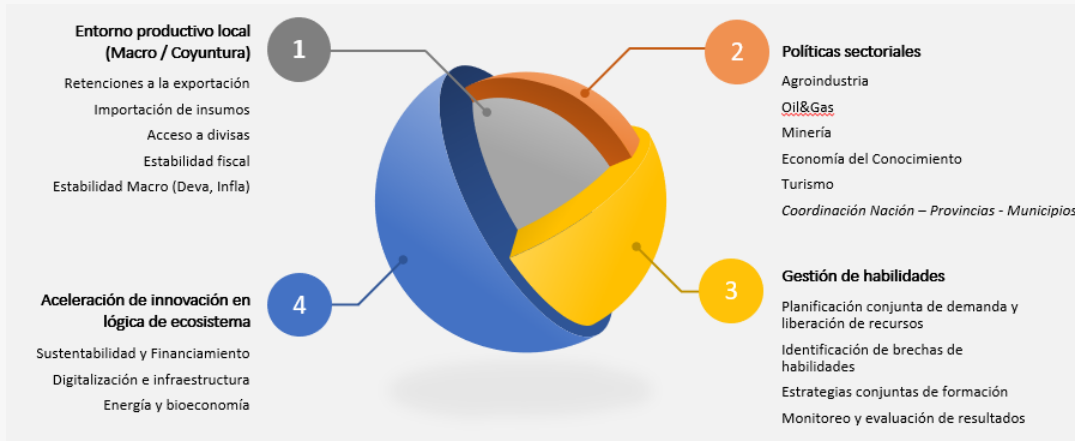
Turismo:

- a) Profundizar el financiamiento al sector para fomentar el turismo interno.
- b) Promoción de inversión en infraestructura en transporte aéreo para atraer a nuevas aerolíneas y rutas, y fomentar el desarrollo de nuevos destinos dentro del país. Mayor conectividad y competencia aérea interna para atraer más turismo internacional, maximizando la cantidad de destinos que puede visitar en el mismo tiempo.
- c) Reducir impuestos en vuelos internacionales (mejora en la competitividad) para evitar distorsiones que limiten el atractivo del país como destino internacional.
- d) Seguir mejores prácticas globales en marco regulatorio para sumar al país como destino de más aerolíneas.
- e) Liderar el desarrollo de Combustibles de Aviación Sustentables (SAF) para posicionar al país en la pujante agenda de sustentabilidad en el transporte aéreo.

Potenciando el valor de los ecosistemas: la colaboración como motor de adaptación ágil

Incluso en un entorno macroeconómico propicio y con regulaciones adecuadas, la capacidad de adaptación rápida se convierte en un factor crítico para los ecosistemas, ya que enfrentan demandas en constante evolución a una velocidad sin precedentes. En este sentido, la colaboración y co-construcción de una nueva estructura productiva en articulación con el sector público se posiciona como la herramienta fundamental para lograr una adaptación ágil y oportuna. En el Gráfico 1 se esbozan los principales ejes que podrían dar forma a una agenda de colaboración, diseñada para acelerar los procesos de aprendizaje y aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece el entorno actual.

Gráfico 1. Agenda de desarrollo de los sectores dinámicos



En relación con las tendencias, oportunidades y desafíos, se han identificado ejes clave que podrían guiar la agenda de colaboración:

- a) **Gestión de habilidades:** La modernización tecnológica y el crecimiento generan una creciente demanda de habilidades escasas. Un programa conjunto de planificación de demanda y cierre de brechas permitirá definir estrategias de formación y certificación adecuadas, actuando como un puente entre los diferentes ecosistemas.
- b) **Innovación y curvas de aprendizaje:** Para abordar estos desafíos, es fundamental contar con instrumentos financieros específicos, como el mercado de bonos de carbono. La colaboración entre los actores de estos ecosistemas, las instituciones financieras y los organismos reguladores es esencial para establecer los aspectos técnicos necesarios y estimular la inversión.
- c) **Sustentabilidad y financiamiento:** Se destacan los desafíos específicos de cada sector en su camino hacia la sostenibilidad. La colaboración entre actores clave, como representantes sectoriales, instituciones financieras y reguladores es esencial para desarrollar instrumentos de financiamiento y regulaciones que impulsen proyectos sustentables y de adaptación.
- d) **Digitalización e infraestructura:** Se enfrentan desafíos de innovación en TI y la necesidad de estándares de interoperabilidad para la digitalización de las cadenas de suministro. La colaboración entre sectores acelera la adopción tecnológica y eficiencia. También, se enfatiza trabajar con el sector público para resolver temas de infraestructura y telecomunicaciones.
- e) **Energía y bioeconomía:** Se exploran las sinergias entre los sectores, especialmente en la producción de biocombustibles y materiales sostenibles. La colaboración entre la agroindustria y la industria de Oil & Gas, considerando las necesidades de otras industrias y mercados internacionales, puede impulsar proyectos conjuntos y abrir nuevos mercados.

Estas agendas de colaboración pueden traccionar resultados intangibles que contribuyen al desarrollo del país, más allá del crecimiento económico, como mejorar la retención y dotación de talento, la paridad de género, inclusión laboral de grupos demográficos marginado, entre otros.

La Argentina tiene la oportunidad de impulsar su crecimiento económico aprovechando tendencias globales como la sustentabilidad y la digitalización. Sin embargo, para lograrlo plenamente, es esencial mejorar el entorno macroeconómico y adoptar políticas modernas que promuevan la innovación y la adaptabilidad en un mundo en constante evolución.

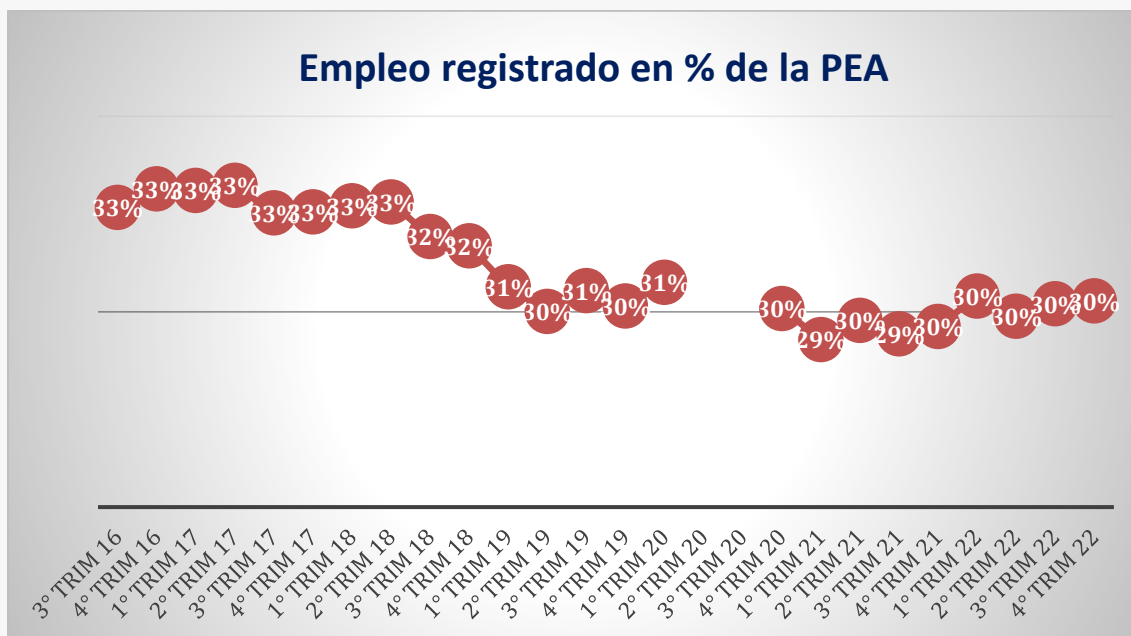
Generar empleo para una Argentina sostenible

No es posible pensar el desarrollo social en la Argentina sin inclusión laboral. Y no es posible pensar la inclusión laboral en forma genérica, sólo con subsidios o reducciones transitorias de cargas sociales. Simplificando, podemos pensar la composición de la fuerza laboral en la actividad privada en tres grandes grupos o universos laborales con dinámicas y actores distintos.

Un primer universo de asalariados formales, de calificación y productividad media y alta, que aporta al sistema tributario y goza de un alto nivel de derechos y protección laboral adquiridos a lo largo de décadas. Por otro lado, se encuentra un segundo grupo de asalariados informales, mayormente agrupados en empresas pequeñas y, sobre todo, micro de hasta cinco empleados, con niveles de formación, productividad e ingresos sustancialmente inferiores a los del primer grupo. Y, por último, un tercer grupo de trabajadores independientes con una composición heterogénea. Este grupo está integrado por una minoría calificada (parte de la cual está registrada bajo el régimen de autónomos) y por cuentapropistas formales e informales de calificación media y baja, sin beneficios básicos y con ingresos comparables al del asalariado no registrado.⁴

Según datos oficiales, sólo el 30% de la fuerza laboral ocupada privada tiene un empleo formal. Casi 8 millones de los trabajadores son informales (asalariados e independientes), bien por arriba de los 6,3 millones de empleados formales privados. En suma, el empleado formal, la figura que naturalmente se asocia al mundo del trabajo en una economía desarrollada, en la Argentina representa menos de un tercio de la población ocupada y viene cayendo: en 2016-2017 esa proporción era del 33%.⁵

Gráfico 2. Empleo registrado



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC y MTEySS.

⁴ Este grupo incluye a los trabajadores de la llamada “economía social”, típicamente subempleados y dependiente del apoyo estatal.

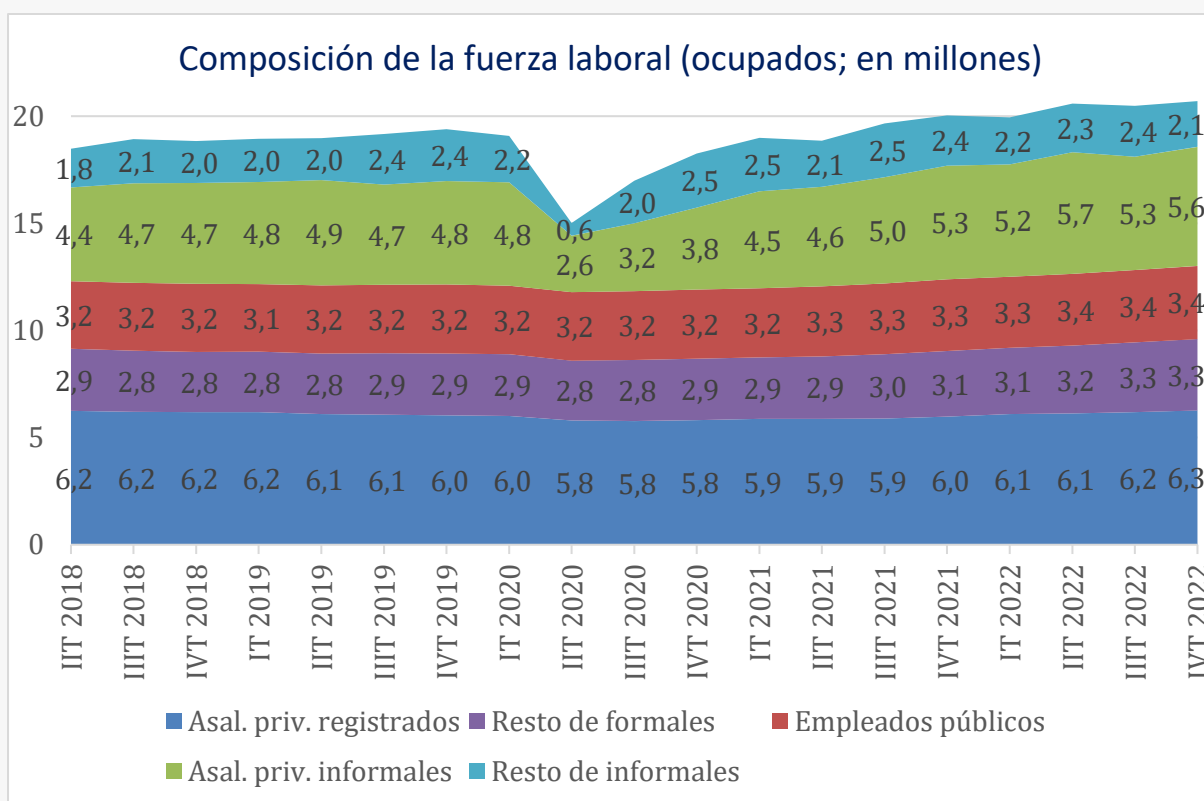
⁵ Por otro lado, a abril de 2023 el total de activos en el programa Potenciar Trabajo era de cerca de 1,3 millones de personas.

Pero, ¿por qué no creamos nuevos empleos registrados en el sector privado? La respuesta remite a un conjunto de condiciones, dificultades y obstáculos del lado de la oferta de fuerza laboral y de la demanda de trabajo.

Respecto de la oferta, los tres grupos mencionados requieren abordajes especializados que no se agotan en el costo laboral. A modo de ejemplo, existe un déficit de formación que va desde la falta de competencias demandadas por el mercado hasta dificultades en la lecto comprensión que limita el entrenamiento en el trabajo. A su vez, hay una falta de “transferibilidad” que no contribuye al re-entrenamiento de trabajadores de baja calificación desde sectores en declinación hacia ocupaciones más dinámicas. La ausencia de habitualidad laboral, en conjunto con las barreras antes mencionadas, de trabajadores jóvenes o independientes sin historial de empleo también conspira contra la empleabilidad.

A esto se le agrega, en los niveles de calificación y remuneración más bajos, la percepción de que las transferencias por parte del Estado bajo regímenes de promoción de empleo opera en algunos casos desalentando la búsqueda de trabajo a tiempo completo o condicionando la posibilidad de acceder al empleo formal. Por otro lado, la precarización creciente de nuestra fuerza laboral se retroalimenta: los trabajadores sin historial de empleo requieren un período de prueba mayor que el empleador debe asumir a su cuenta y riesgo, por lo que compiten en desventaja con los trabajadores formales, creando una barrera adicional a la inclusión laboral.

Gráfico 3. Composición de la fuerza laboral



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC y MTEySS.

En cuanto a la demanda de trabajo, naturalmente el primer factor es el contexto macroeconómico: una economía estancada reduce la creación y el crecimiento de empresas, fuentes principales de

generación de empleo; y una economía volátil inhibe la inversión en capital humano (la contratación y entrenamiento de nuevo personal) induciendo un ajuste por horas antes que por nómina. Tal vez debido por esto, y por la brevedad de los períodos de crecimiento, la demanda de empleo ha sido muy baja en los últimos años. Sin embargo, el crecimiento es condición necesaria, pero no suficiente para la creación de puestos de trabajo.

Desde una perspectiva más estructural, la Argentina -en consonancia con gran parte de América Latina- tiene pocas empresas pequeñas y medianas dinámicas y un gran número de micro y pequeñas empresas de bajo o nulo crecimiento.

A esto se suman obstáculos regulatorios y riesgos legales: la incertidumbre sobre las reglas laborales -por ejemplo, el monto de la indemnización por despido o incluso la capacidad de las empresas de reducir personal- y el costo efectivo del cese, agigantado por multas de aplicación imprecisa y montos arbitrarios. También se encuentra el registro engorroso para empresas de menor porte o los convenios anticuados y rígidos basados en la vieja línea de producción fordista. Estos últimos no contemplan la diversidad de situaciones (de tamaño e intensidad laboral, de condiciones locales, de modalidad laboral según la actividad) que enfrentan las empresas, ni los cambios acelerados en las modalidades de contratación, muchas veces exigidas por los mismos trabajadores.

Por último, está la incidencia de los impuestos al trabajo, que varios analistas indican como uno de los motores tanto de la alta informalidad como de la baja intensidad laboral de ciertas actividades (Levy, 2008; Hamermesh, 2021). No obstante, la reducción de cargas sociales u otros subsidios similares, no es suficiente en sí misma, para que genere empleo formal privado debe ser acompañada de otras medidas.⁶

La identificación de los inhibidores de la creación de empleo es crucial para el diseño de propuestas, ya que para que las medidas específicas excedan las buenas intenciones y tengan el impacto deseado, deben ser pensadas para atender uno o más de los aspectos específicos previamente descriptos, de acuerdo a su importancia relativa. Esta es la lógica que guía el siguiente apartado.⁷

Por último, si bien el objetivo de nuestras recomendaciones es mejorar la empleabilidad y promover la creación de empleo formal, vale hacer notar que, a diferencia de las economías más avanzadas, es improbable que todos nuestros trabajadores consigan un empleo en el corto plazo, por lo que las políticas laborales deben contemplar también la situación de los trabajadores independientes o eventuales.

Propuestas

En línea con la visión de los CEOs reflejada en nuestro relevamiento: “El país que queremos construir”, desde IDEA hemos desarrollado cuatro propuestas para mejorar la generación de empleo en la Argentina. En esta labor, IDEA ha colaborado de manera estrecha con organizaciones, como la Unión Industrial Argentina (UIA), para enriquecer y potenciar el alcance de las recomendaciones.

Nuestras propuestas se enfocan específicamente en iniciativas que eleven la demanda de trabajo y en aspectos específicos que entendemos inhiben la creación de empleo:

⁶ Por ejemplo: en los años '90 con la reducción proporcional a la distancia a la capital, en 2017 con la reforma fiscal (interrumpida en 2018) y en las diferentes versiones del llamado “empalme”, un período de prueba en el que el salario de los trabajadores inscriptos en el programa “Potenciar Trabajo” eran parcialmente subsidiado por el gobierno nacional (Cruces, Galiani y Kydiba, 2010).

⁷ En lo que sigue, nos enfocamos deliberadamente en propuestas orientadas a la demanda, en las que el sector empresario privado tiene su rol natural.

1. Modificar el esquema de multas laborales

Planteamos recomendaciones que tienen como objetivo mitigar el riesgo asociado al costo del cese de la relación laboral, sobre todo de trabajadores que ingresan al mercado registrado por primera vez. Este enfoque, como se destaca en nuestro relevamiento, está dotado de fuerte consenso en el ecosistema empresario.

En este sentido, consideramos necesario modificar el esquema de multas laborales. Bajo esta propuesta, la determinación de las multas pasa a contar con mayor previsibilidad y razonabilidad con valores fijos y topes. Las multas pasan a tomar como límite el plazo previsto por el régimen de prescripción de las obligaciones laborales (art. 256 de la Ley 20744), reduciendo el plazo de su cómputo hasta los dos años anteriores a la fecha de la intimación, y no hasta los dos años anteriores a su entrada en vigencia.” (art. 11 último párrafo ley 24.013, al 17/12/1989) y deroga el artículo 1 de la Ley 25.323.

Al mismo tiempo, la propuesta desambigua la definición de una relación laboral incorrectamente registrada, raíz de la proliferación de litigios laborales, asentando que no debería generarse una doble imposición como consecuencia concretamente el ingreso por segunda vez de aportes y contribuciones ya abonados. Por último, esta propuesta faculta a la AFIP a determinar de oficio las deudas acumuladas por empresas reiteradamente intimadas y marcar que el beneficio económico originado por la multa pasa a ser un crédito en favor del Estado, destinado a la seguridad social, y ya no del empleado ni generador de costas y honorarios en el juicio.

2. Modificar el esquema de capitalización de intereses en juicios laborales

En segundo lugar, proponemos la modificación del esquema de capitalización de intereses empleado en juicios laborales. La base de cálculo actual dispone que los intereses se capitalizarán desde la notificación de la demanda y, anualmente, hasta el pago del juicio. Esto implica la distorsión del sistema de cálculo, sumiéndolo en la insostenibilidad. En este sentido, recomendamos tomar como referencia la base de cálculo explicitada en los informes presentados junto a la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, que se adjunta como anexo.

3. Generar incentivos a la contratación

En tercer lugar, planteamos la posibilidad de generar incentivos a la contratación a partir de la extensión del período de prueba a seis meses y la consolidación de un régimen simplificado de emergencia que implique una reducción o eliminación en las contribuciones de las empresas, junto con un sistema de registración y rectificación. En la Argentina, tanto para las personas que se encuentran actualmente bajo regímenes de planes sociales como para las que quedaron fuera del mercado laboral por un período prolongado, la actualización de las tecnologías en quienes tuvieron trabajos previos y la falta de ciertos hábitos propios de toda relación laboral, hacen necesaria esta medida. La extensión del período de prueba es una oportunidad, tanto para evaluar debidamente al empleado como para brindar capacitaciones sobre nuevas tecnologías o formar hábitos necesarios en el marco de una primera relación laboral en el sector privado.

En el marco actual, la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) no permite la extensión del período de prueba a seis meses. Para lograrlo, se requiere de una adaptación del art. 92 bis de la LCT, siendo este camino la mejor opción, o un nuevo texto legal que, en el marco de la emergencia laboral, defina una modalidad del período de prueba diferenciada del previsto en la LCT. Por el lado de la simplificación registral y la reducción de aportes y contribuciones, la propuesta beneficiaría a las empresas en

general en un contexto macroeconómico estancado y volátil, particularmente a las pymes y micro pymes que contarían adicionalmente con el beneficio de exención de pago de las mismas, con excepción de los aportes a la obra social durante el período de 24 meses iniciales. Esta medida requiere también de una reforma legal del régimen vigente, en materia de ley y reglamentaciones de la AFIP. A su vez, se podría aprovechar la articulación con los planes encuadrados bajo el marco de Puente al Empleo donde el pago de la asignación se deduce del salario.

A su vez, es fundamental que se abra un período de regularización de relaciones laborales, sobre todo para pymes y micropymes, que conlleven la aplicación del denominado tapón fiscal, pero con extensión en materia laboral y previsional, eximiendo del pago de cargas por períodos anteriores, como así de la aplicación de multas y/o agravantes por incumplimientos previos, por parte del empleador. Además, con este sistema podrían ser rectificadas las fechas de ingreso, categoría o salarios de relaciones laborales preexistentes, como así generar transferencia de informales al empleo registrado formal.

Es importante resaltar que estas acciones se verían potenciadas por la ejecución de políticas que vinculen la educación y el mundo del trabajo, buscando cubrir las demandas actuales del mercado laboral y mejorando las condiciones de empleabilidad, tanto en la educación temprana como en la formación técnico profesional.

4. Actualizar los convenios colectivos de trabajo

Por último, se propone reformar la Ley de Negociación Colectiva (Ley 14.250 y modificatorios) para incentivar la actualización de los convenios colectivos de trabajo, habilitando la opción de negociar a nivel de empresa. En este sentido, cuando existan convenios particulares (de empresa) se busca promover su prevalencia por sobre los generales (de actividad).

Actualmente, la Ley N°14250 y su posterior N°25250 regulan el marco de negociación colectiva y priorizan la validez del convenio de actividad por sobre el de empresa. Con este marco, solo quedan bajo la órbita de negociación por empresa los aspectos que no fueron abordados en el convenio colectivo de trabajo (y por ende no tienen un piso mínimo o condiciones más favorables que en el convenio por actividad). Para lograr trascender estas dos dimensiones, sería necesario adaptar la Ley de Negociación Colectiva. Esto ya se hizo en el año 1998, por medio de la Ley N° 25013 (derogada luego por la Ley N°25877 en 2004), lo que puede servir de base y experiencia en el marco de la propuesta.

A su vez, evaluamos la regulación y validación de las unidades negociadoras atento a los cambios que tuvieran lugar desde los años de su constitución. En el escenario actual de cambios tecnológicos, nuevas tareas y categorías en cada actividad se requiere de manera prioritaria la revisión de aquellas condiciones, previstas de manera colectiva e incluso individual, atendiendo a las necesidades de cada sector como así a las diferencias entre grandes, pequeñas y medianas empresas.

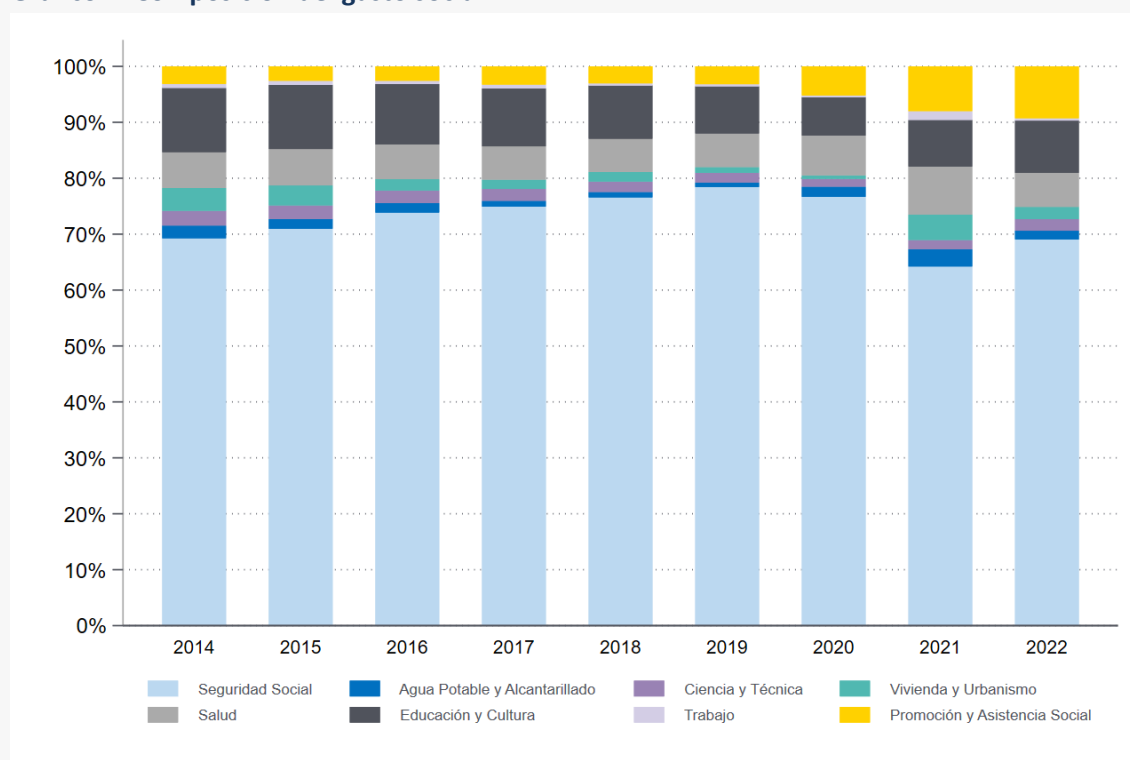
Estas propuestas fueron pensadas con un enfoque que no se redujo sólo a la baja del costo laboral, sino que también contempló situaciones complejas como la falta de capacitación y los riesgos implícitos en cada regla laboral incierta. En un contexto crítico, donde la Argentina dejó de crear empleo privado de calidad, consideramos imprescindible la construcción de un marco laboral moderno y previsible, que frente a condiciones macroeconómicas más favorables permita a las empresas generar nuevos puestos de trabajo, y de esa forma, contribuir a que la Argentina sea más competitiva.

De asistencia a oportunidad: transformando planes sociales en empleo

La Argentina posee una legislación laboral y de seguridad social que no ha sufrido significativos cambios durante los últimos 30 años, más allá de las recurrentes y erráticas modificaciones del régimen de jubilaciones y pensiones. En paralelo, el mercado de trabajo cambió radicalmente debido al aumento sostenido de la informalidad laboral y el crecimiento del trabajo independiente, que si bien se reduce parcialmente cuando la economía crece, tuvo una tendencia a incrementarse en las últimas décadas que no parece revertirse.

El gasto social para proteger a la población en condiciones de pobreza —en general niños, niñas y población adulta semiformal e informal— aumentó sistemáticamente desde 2001, y se canalizó principalmente a través de programas de transferencias monetarias y planes sociales, como en la mayoría de los países de la región, a los que se suman programas de menor tamaño como las becas estudiantiles y los programas activos del mercado laboral.

Gráfico 4. Composición del gasto social



Fuente: Ministerio de Economía (Presupuesto Abierto)

Además, la Argentina desarrolló un conjunto de programas para los trabajadores informales —aun si sus ingresos los colocan por encima de la línea de pobreza—, particularmente en materia de subsidios y de acceso a pensiones.

A partir de 2001, la cantidad de planes sociales se ha incrementado sistemáticamente independientemente del ciclo económico. Esto genera un gasto del Estado Nacional de aproximadamente 1,8% del PBI en programas sociales, del cual el 0,5% corresponde a Potenciar Trabajo. Esta es una erogación fiscal menor comparada con otros rubros como los subsidios

energéticos y las jubilaciones, y que en el corto plazo resulta fundamental, dado que contribuye a que un núcleo de personas pueda satisfacer necesidades básicas para la subsistencia de ellos y sus familias.

Por esta razón, desde IDEA sostenemos que la forma de abordar el problema es dual, por un lado, se debe trabajar sobre el stock actual de beneficiarios mejorando la calidad y eficiencia de los programas para lograr reinsertar estas personas al empleo: la estructura actual de planes sociales y demás subsidios debe ser rediseñada para brindar protección social a grupos vulnerables sin producir desincentivos a la formalidad laboral.

Al mismo tiempo, es necesario trabajar sobre el flujo de potenciales beneficiarios, para cambiar las trayectorias de jóvenes que nacen en situaciones de vulnerabilidad y no cuentan con las mismas oportunidades que el resto de la población.

Tabla 2. Programas nacionales de transferencias

Principales programas nacionales de Transferencias			
Programas	Total Titulares	\$ Transferencia (Mar 2023)	Total
Asignaciones Familiares	3.025.073	\$11,465	\$821MM
AUH	2.494.272	\$11,465	\$684MM
Tarjeta Alimentar	2.454.427	\$17.000 - 1 hijo \$28.000 - 2 hijos \$34.000 - 3 hijos	\$342MM
Potenciar Trabajo	1.272.021	\$34,750	\$570MM
Progresar	1.342.000	\$9.000-\$10.700	\$140MM
Pensión por Invalidez	1.116.187	\$35,808	\$686MM
Total			\$3.243MM

Fuente: dato de elaboración propia reconstruido de presupuesto abierto.

En la Tabla 2 pueden observarse los principales programas nacionales de transferencias sociales⁸. Las asignaciones familiares, la asignación universal por hijo (AUH) y la tarjeta alimentar representan programas de transferencias de ingresos para familias con niños menores. Este tipo de programas han sido implementados en muchos países (Richerman y otros, 2023, entre otros) y sus efectos positivos en asistencia a la escuela, nutrición y salud están muy bien documentados: a través de la libreta de la AUH el Estado verifica la asistencia escolar, el seguimiento del calendario de vacunación obligatoria y el cumplimiento de los controles de salud de las personas que reciben esta asignación, lo que resulta fundamentales para garantizar los efectos antes mencionados. En cuanto a la tarjeta Alimentar que cumple un rol importante, habría que analizar la forma en que no genere desincentivos a la formalización.

El programa Potenciar Trabajo es el que le sigue en importancia fiscal. Según las bases del programa, “Potenciar Trabajo es un programa cuyo objetivo es contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socio-productivos, socio-comunitarios,

⁸ El análisis del presente documento no incluye los programas sociales sub-nacionales (provinciales y municipales) puesto que se carece información de los mismos.

socio-laborales y la terminalidad educativa" (Ministerio de Desarrollo Social). Los otros dos programas que completan la lista son las becas estudiantiles Progresar y las pensiones por invalidez laboral.

Nos concentraremos en el programa Potenciar Trabajo por su magnitud en números y por la potencialidad de generar propuestas que permitan lograr una transición hasta un empleo formal. En la Tabla 3 se pueden apreciar las principales características y alcance del Programa Potenciar Trabajo. El mismo alcanza 1,3 millones de beneficiarios, con un beneficio del 50% del salario mínimo vital y móvil; en su mayoría son mujeres, jóvenes y un 89% se concentra en la zona del AMBA. El programa se ejecuta y controla a través de municipios y ONGs que verifican la eventual contraprestación en servicios comunitarios.

Con el fin de profundizar en la caracterización de beneficiarios, para poder conocer el perfil de edades, género y nivel educativo, se realizó una estimación utilizando la Encuesta Permanente de Hogares. Se tomó en cuenta a los hogares que son elegibles para beneficiarse del Potenciar Trabajo. En dichos hogares, se realizó una estimación del monto percibido en términos de subsidios para ver si era consistente con los planes para los que era elegible el hogar, recalculándose los beneficiarios potenciales.⁹

Los totales calculados con la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) difieren de los totales informados con el padrón administrativo debido a que la EPH solo tiene representatividad de centros urbanos.

En la Tabla 3 se muestra la cantidad de personas potencialmente beneficiarias del programa Potenciar Trabajo de acuerdo a su nivel educativo y la tenencia de niños en el hogar.

Tabla 3. Potenciales beneficiarios del Plan Potenciar Trabajo

	Otras características	Total de personas identificadas en EPH	% de personas identificadas en EPH ¹⁰	Total del Padron ¹¹
Potenciales beneficiarios de Potenciar Trabajo entre 18 y 40	Secundario completo	99.545	23,86%	320.201
	Más de dos niños/as en el hogar	148.294	35,55%	477.081
	Secundario completo y sin niños/as en el hogar	12.198	2,92%	39.186
	Secundario completo y con niños/as en el hogar	87.347	20,94%	281.015

Fuente: Datos propios en base a la EPH

Principales problemas con la estructura actual

⁹ Para mayor información acerca de la metodología, consultar el anexo metodológico disponible en IDEA.

¹⁰ Proporción de personas identificadas en EPH en el sub-grupo sobre el total de 417.123 personas identificadas en EPH como potenciales beneficiarios del Potenciar Trabajo

¹¹ La cantidad total de beneficiarios estimados, al extrapolar esta información al padrón real de beneficiarios de Potenciar Trabajo, que consta de 1.342.000 personas

La AUH no presenta mayores desincentivos y su existencia brinda un piso de protección social a familias más vulnerables. Es un subsidio focalizado en familias con niños en edad escolar que se otorga con la condicionalidad de que los niños asistan al colegio. Los beneficios son pagados a los jefes de hogar informales, desempleados o monotributistas de bajas categorías. En el caso de que el jefe de hogar obtenga un empleo formal, para niveles de salarios bajos, los beneficios no se pierden y pasan a cobrarse en forma de Asignaciones Familiares. De esta manera, tanto AUH como asignaciones familiares brindan un piso de protección social igualitaria para niños en edad escolar en hogares de ingresos bajos, independientemente de la condición laboral (desempleados, empleados informales o empleados formales) de sus padres. Es importante avanzar en la transparencia y control efectivo de las condicionalidades para garantizar la asistencia escolar de los niños en los hogares beneficiarios.

El programa Potenciar Trabajo es el segundo en importancia y posee 1,3 millones de beneficiarios. Presenta diversos problemas de diseño. Principalmente, su asignación no es pareja a lo largo del territorio, concentrándose en el AMBA. Esto muestra que el otorgamiento de los programas posee cierta discrecionalidad y crea problemas de sostenibilidad si deben ser expandidos a los individuos que potencialmente cumplan con las condiciones de elegibilidad. Adicionalmente, casi el 80% son administrados por ONGs -el resto por municipios- lo que le otorga un carácter muy atomizado y heterogéneo, problema que se ve agudizado por la falta de un registro ágil de beneficiarios.

Sin embargo, el mayor problema radica en que puede generar desincentivos a la formalidad. A esto se suma que gran parte de la población beneficiaria está compuesta por mujeres con hijos, para quienes es difícil conseguir empleos formales si no se da algún tipo de soporte en la ejecución de las tareas primarias de cuidado que, en la mayoría de los casos, tienen a cargo.

En términos de la estructura de los beneficiarios de Potenciar Trabajo se identificarían estos universos:

- a) Beneficiarios del Programa Potenciar Trabajo con secundario completo, edad entre 18 y 40 años y sin niños/as en el hogar: representaría un 2,92% del total de beneficiarios, de acuerdo a estimaciones propias.
- b) Beneficiarios del Programa Potenciar Trabajo con secundario completo, edad entre 18 y 40 años y con niños/as en el hogar: representaría un 20,94% del total de beneficiarios, de acuerdo a estimaciones propias.

Si se analiza la composición de este programa, no parece estar apuntado a una población objetivo que en un futuro cercano podría reinsertarse en un empleo formal. Existe un porcentaje de población que se encuentra cercana a la edad jubilatoria, algunas personas con roles de cuidado muy importante y un porcentaje alto sin estudios secundarios. El programa ha sido exitoso en fortalecer a la economía social, pero no ha sido capaz de generar los incentivos suficientes para transformar esos trabajos en empleo.

Un programa de empleo no debería ser un programa permanente en el tiempo, como si lo pueden ser los programas de protección social. Los programas de empleo deberían tener una duración preestablecida y contar con una contraprestación, ya sea como trabajo o como formación, que permitan la conversión a un empleo en el futuro.

Propuestas

1. Confeccionar un registro único y público de beneficiarios de programas sociales

Los propósitos son mejorar la transparencia y eficiencia del sistema. El objetivo es avanzar hacia la transparencia en el registro, que permita una gestión ágil de altas y bajas del programa. Además, es

fundamental que el mismo contemple al núcleo familiar en su totalidad para evitar asignaciones duplicadas o que no correspondan. A su vez, es necesario para mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos, evitar la superposición entre planes nacionales, provinciales y municipales.

Al mismo tiempo, se busca lograr mayor equidad y desintermediación en la asignación de los planes. Se propone en este sentido la existencia de un solo organismo encargado de la transferencia directa al beneficiario.

2. Mejorar el programa de Puente al Empleo

El programa Puente al Empleo está apuntado a beneficiarios de programa de Inserción Laboral, Acompañar, Potenciar Trabajo, Jóvenes y Mipymes y Fomentar Empleo. El objetivo es transformar esos programas en trabajo registrado de calidad y promover la inclusión social económica plena de estas personas. Para lograrlo, el programa plantea una serie de beneficios para las empresas, entre ellos, la posibilidad de imputar a cuenta del pago del salario el dinero que la persona trabajadora cobra por el programa social y una reducción de las contribuciones por un período de hasta 12 meses.

Aun así, existen algunas mejoras que podrían hacerse para encaminarnos hacia mejores niveles de empleo formal. Retomamos las propuestas presentadas en el 58° Coloquio para estos programas y que no fueron modificadas:

- a) Extender el período de prueba a 6 meses, en línea con lo que se detalla en la propuesta del capítulo *Generar empleo para una Argentina sostenible* de este documento, para toda nueva contratación.
- b) Posibilitar conservar el plan social en caso de extinción de la relación laboral durante el plazo de un año luego de finalizado el período de prueba. Esto es fundamental para reducir el costo de oportunidad para el beneficiario del plan social, y así lograr no perder la estabilidad que le produce recibir una asignación en el largo plazo. Según un estudio realizado por IDEA, el 38% de los empresarios encuestados cree que la medida más importante a tomar para facilitar la transición de los beneficiarios de planes sociales al empleo privado formal es mantener el monto del plan social como una contribución al salario.

Al mismo tiempo, adicionamos las siguientes propuestas:

- c) Capacitación y/o formación específica para el empleo, no contemplado en el programa actual.
- d) Procesos de acompañamiento y mentoreo: las experiencias exitosas plantean la importancia de un acompañamiento tanto del estado como de las empresas a las personas que ingresan a esos trabajos para superar los desafíos que puede llegar a surgir al ingresar a esos tipos de puestos y el cambio cultural que puede darse en este tipo de transiciones.

Finalmente, proponemos mejorar la articulación entre empresas, Estado, sindicatos y organizaciones sociales ante el desafío de transformar trabajadores informales en empleados formales. Actualmente esta colaboración no está funcionando de manera eficiente. Por un lado, existen personas dispuestas a conseguir empleo para su desarrollo familiar o persona, pero sin conocimientos sobre los programas, iniciativas y recursos para acceder a estas oportunidades. Además, existen empresas con puestos de trabajo disponibles, sobre todo en rubros servicios; y organismos, principalmente sindicatos, que proveen ofertas de formación técnica de calidad.

De acuerdo al diagnóstico de la ONG Potenciar Solidario, hay 5 factores que inhiben esta inserción laboral: 1) las necesidades materiales y familiares de cuidado 2) las capacidades y niveles de formación concreta de la persona 3) la falta de orientación vocacional para entender donde querrían trabajar 4)

los fuertes prejuicios arraigados entre los actores (empresas/beneficiarios) involucrados y 5) El costo de oportunidad que representan los programas sociales, como una fuente de estabilidad en sus vidas.

IDEA se encuentra desarrollando un plan piloto a través del área ACTUAR, con el objetivo de insertar a 100 personas en el empleo formal privado, donde se buscarán contemplar estos desafíos.

3. Incentivar la implementación de programas de Primer Empleo

Hay evidencia que demuestra que los programas de primer empleo cambian las trayectorias profesionales de quienes participan en ellos. (Pallais, 2014, Berniel y de La Mata, para el caso argentino, 2017). Por lo tanto, proponemos impulsarlos.

El caso de Arcos Dorados lo verifica: en 2011 comenzaron a trabajar con jóvenes en situación de vulnerabilidad y hasta el momento ya emplearon entre 3.000 y 5.000 personas. En su mayoría estos jóvenes provienen de hogares en donde no existe una historia laboral previa, pero demuestran que estos primeros empleos son ordenadores sociales, ya que los motivan a continuar con sus estudios o a crecer laboralmente en la empresa o hacia otros empleos. Estos programas son exitosos porque cuentan con incentivos para las empresas para fomentar esas contrataciones, lo que contribuye en el entrenamiento y seguimiento hacia estas personas.

La crítica situación social en Argentina demanda una revisión y una reevaluación de las políticas sociales vigentes. Es esencial implementar las modificaciones fundamentales que puedan generar los incentivos necesarios para promover la transición de los planes sociales hacia empleos formales, con el objetivo de incrementar la tasa de trabajadores en el sistema formal.

Los empresarios estamos dispuestos a hacer nuestro aporte desde el sector privado para facilitar esta transformación que va desde la asistencia hacia la oportunidad de un empleo formal, con foco en la capacitación y en las oportunidades para los jóvenes. Estamos convencidos que el empleo formal es el camino para lograr cada vez más inclusión.

La sustentabilidad es negocio

El cambio climático es uno de los mayores desafíos de nuestro tiempo. Su impacto se extiende de manera global, alterando las economías nacionales y la forma de vivir de las personas.

Las compañías no están exentas de los efectos de este fenómeno que día a día está cambiando la forma de hacer negocios en múltiples dimensiones: acceso al financiamiento y a los mercados; atracción y retención de talento; preferencias de los consumidores; adaptaciones a cambios tecnológicos y regulaciones, entre otras.

En este contexto, IDEA ha trabajado en colaboración con el Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (CEADS) para analizar cómo el cambio climático afecta la operación de las empresas y presentar propuestas concretas en consecuencia. El primer conjunto de propuestas se centró en persuadir a más empresas acerca de las oportunidades de transformar sus modelos de negocios a esquemas sostenibles y motivarlas a tomar este camino.

El segundo enfoque está en sintonía con la creciente aceleración de la acción climática y las consecuentes regulaciones más estrictas. Creemos que es esencial establecer espacios de colaboración entre el sector público y privado para crear en conjunto agendas de descarbonización que tengan en cuenta las particularidades de los distintos sectores industriales.

Diagnóstico

Según el último informe de síntesis del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), la actividad humana, principalmente a través de las emisiones de gases de efecto invernadero, es la causante inequívoca del calentamiento global. La temperatura media global ha aumentado 1,1 °C por encima de los niveles preindustriales, con un incremento más rápido desde 1970 que en cualquier período de los últimos 2.000 años. (IPCC, 2023)

Las consecuencias de este fenómeno son múltiples y tienen graves repercusiones en la salud y el desarrollo de las personas, las economías y los ecosistemas fundamentales para nuestra supervivencia. El cambio climático antropogénico ha intensificado la frecuencia y la magnitud de los fenómenos climáticos extremos, como olas de calor, sequías, tormentas y lluvias intensas que provocan inundaciones. Ha producido un aumento del nivel del mar, que deterioró los ecosistemas y gran parte de la biodiversidad; y ha generado el retroceso de los glaciares y el calentamiento y la acidificación de los océanos. (IPCC, 2023)

Estos impactos conllevan amenazas significativas para la seguridad alimentaria y la disponibilidad de agua potable en las comunidades. A su vez, influyen en el aumento y la propagación de las enfermedades endémicas y generan desplazamientos masivos de población. Según datos del Centro para el Monitoreo del Desplazamiento Interno, solo en 2020, los desastres naturales producto del cambio climático generaron 30,7 millones de desplazamientos en más de 140 países y territorios (2021). Se estima que entre 3.300 y 3.600 millones de personas viven en áreas altamente vulnerables al cambio climático. (IPCC, 2023)

En términos económicos, el cambio climático podría causar pérdidas globales significativas, con estimaciones que sugieren que al 2050, si no se toman acciones, la economía mundial podría perder hasta un 18% de su PBI (Swiss Re Institute, 2021). En la Argentina las consecuencias del cambio climático ya son visibles: según un informe del Banco Mundial (2021), desde 1980 la cantidad de eventos pluviales extremos se ha triplicado en el país, y desde ese año hasta el 2021 las inundaciones

fueron las responsables de provocar pérdidas económicas por un valor de alrededor de USD 22.500 millones.

Las empresas, como parte de la sociedad, no están exentas de estas consecuencias. El cambio climático presenta desafíos tanto físicos como de transición para la sostenibilidad de los negocios.

Por un lado, los impactos físicos se manifiestan como amenazas directas a las empresas, causadas por fenómenos meteorológicos extremos cada vez más frecuentes e intensos. Esto afecta directamente a sus activos, operaciones, infraestructura y cadenas de suministro, resultando en un aumento de costos y una disminución de su productividad.

Por otro lado, los impactos de transición están relacionados con el cumplimiento de las políticas, regulaciones y tendencias hacia una producción baja en carbono, impulsadas por las demandas de la sociedad y los gobiernos. Estos impactos pueden significar un riesgo para ciertos negocios, incluyendo barreras financieras, regulaciones más estrictas, cambios en la demanda y cierre de mercados. (PwC, 2022)

El aumento de las regulaciones se evidencia tanto en el incremento de leyes ambientales, sociales y de gobernanza, que emanan desde ámbitos gubernamentales, como en diversas normativas que están surgiendo en los mercados de capitales. Las regulaciones cada vez más estrictas de la Unión Europea y Estados Unidos están teniendo un gran impacto en el sector productivo. Esto se debe, no solo al efecto dominó que provocan en las normativas de otros países, sino también a las implicancias que tienen respecto a la capacidad de las empresas para acceder a mercados y fuentes de financiamiento.

El cambio climático implica entonces desafíos para las empresas, pero también abre una ventana de oportunidad para aquellas que busquen liderar la transformación hacia un futuro sostenible.

Oportunidades y ventajas comparativas para las compañías que lideren el cambio

Las empresas que transforman sus esquemas de negocios obtienen ventajas comparativas teniendo en cuenta los siguientes *drivers*:

- a) **Mayor atracción y retención de talento.** Las empresas que adoptan prácticas sostenibles encuentran más fácil atraer y retener talento, reduciendo los costos de rotación de los empleados.
- b) **Acceso a nuevos mercados de consumidores.** La tendencia indica que los consumidores priorizarán el cuidado ambiental y el impacto positivo en el planeta, modificando la forma en que viven y los productos que adquieren. Un estudio realizado por Mercado Libre en 2023 mostró que el consumo con impacto positivo creció el 30% en la región. Los millennials, seguidos por la generación X, son quienes más compras realizan en este segmento. Ellos tendrán en cuenta la sostenibilidad de toda la cadena de valor de la marca. (Mercado Libre, 2023)

En el mismo sentido, según los resultados de una encuesta realizada por IDEA entre personas menores de 40 años, el 57% de los encuestados afirmó que, cuando se enfrentan a productos con precios similares, optan por comprar productos sostenibles en lugar de los que no lo son.

- c) **Mayor licencia social para sus operaciones.** La transparencia y la responsabilidad social son cada vez más importantes para mantener una licencia social para operar. Las empresas sostenibles que informan y comunican sus esfuerzos en sostenibilidad generan confianza en los *stakeholders*. Asimismo, las sociedades responsabilizan cada vez más a las organizaciones

de lo que dicen y hacen, y se espera que extiendan su impacto positivo a las comunidades en las que operan.

- d) **Mayor acceso al financiamiento.** Los inversores están prestando más atención a los factores ambientales, sociales y de gobernanza (ESG) al tomar decisiones de inversión. Las empresas con buen desempeño en sostenibilidad pueden acceder a una variedad de fuentes de financiamiento, incluyendo inversores de largo plazo.
 - **Disminución de costos operativos.** Las compañías que implementan políticas de eficiencia energética, de optimización del uso de recursos naturales, estrategias de reducción y reciclaje de residuos y adoptan innovaciones tecnológicas para la optimización de sus procesos y uso de materia prima o para gestionar de manera predictiva sus activos, pueden disminuir sus costos operativos. Estas prácticas permiten mejorar sus indicadores de sostenibilidad al tiempo que generan eficiencias y las posiciona como líderes en los mercados emergentes de productos (WEF, 2022; Arabesque Partners, 2015).
- e) **Mayor preparación para actuar ante nuevas regulaciones ambientales.** En el proceso de cumplimiento de los compromisos asumidos por los países para alcanzar las metas de reducción de emisiones y adaptación a los efectos del cambio climático, los gobiernos están acelerando la implementación de regulaciones para descarbonizar las economías. Las empresas que tienen un esquema de negocio sostenible pueden adaptarse más fácilmente a estas regulaciones.

Propuestas

1. Promover la transición hacia modelos de negocios sostenibles

Considerando los desafíos y oportunidades que se presentan, en IDEA tenemos como objetivo promover y motivar a las compañías a iniciar la transición hacia modelos de negocios sostenibles. Y un componente crucial para iniciar esta transformación, es que las empresas realicen la medición de su huella de carbono.

Medición de la huella de carbono

La primera etapa en el camino hacia la descarbonización de las compañías es la medición de su huella de carbono e impacto en el medio ambiente. Según los resultados de un relevamiento realizado este año a empresas socias de IDEA, 49% de las compañías que respondieron realiza la medición de su huella de carbono. La creciente demanda de los mercados hacia una mayor trazabilidad en la cadena de valor de los productos implica la necesidad de que más empresas avancen hacia este cambio.

El objetivo de la medición es conocer cuáles son las mayores fuentes de emisiones en la cadena de valor de las compañías y qué elementos del negocio están o podrían estar en riesgo (por ejemplo, cadena de suministro, productos y actividades).

La rigurosidad en las mediciones es un factor esencial para la toma de decisiones, la construcción de confianza y la licencia social para operar. Es el primer paso para comenzar el proceso de transformación de la economía de una empresa. Los gastos de capital y otras inversiones necesarias para la transición hacia una economía baja en carbono deben basarse en estas mediciones. Esto permitirá a las empresas mejorar la resiliencia y responder ágilmente a las nuevas regulaciones.

El segundo paso es desarrollar una estrategia climática de la empresa centrada en el clima que permita abordar los riesgos físicos y de transición, así como las oportunidades que genera. Los impactos climáticos varían según los sectores, la escala, el contexto geográfico y las expectativas de las partes interesadas, entre otras dimensiones, y requieren soluciones estratégicas que hagan foco en las

particularidades de la organización. Las empresas necesitan información que les permita analizar los riesgos y oportunidades, evaluar los distintos escenarios a los que se exponen y focalizar en ellos su gestión.

Posteriormente al desarrollo de la estrategia climática, se busca que las compañías logren traducirla en una estrategia operativa. Las empresas deben fijar metas basadas en ciencia al 2030 y 2050, que luego deben traducirse en hojas de ruta operativas que demuestren cómo se van a lograr esas metas, con acciones a corto, mediano y largo plazo. Esas metas deben estar alineadas con los compromisos del país. Para esto, deben contar con una gobernanza climática que permita la integración en toda la compañía, teniendo en cuenta la gestión de la tensión entre las prioridades a corto y largo plazo.

Seguidamente la empresa deberá comunicar tanto el enfoque de descarbonización adoptado como los consiguientes resultados obtenidos con el objeto de fortalecer la confianza y atender las demandas de información de los *stakeholders* interesados. A la hora de comunicar una estrategia de sostenibilidad o descarbonización, es importante que los datos se presenten de forma clara, con alto nivel de precisión, asegurando la calidad de los datos y en un lenguaje de fácil comprensión.

Para llevar a cabo estos procesos la digitalización de las operaciones es clave. Sólo se puede mejorar lo que se puede medir, y es necesario establecer un punto de partida para fijar objetivos. La digitalización juega un rol fundamental para generar la información necesaria para la medición, el análisis y concepción de la estrategia, la definición y prosecución de objetivos, y para asegurar la trazabilidad y transparencia en la comunicación hacia el mercado. A su vez, la estructuración de datos y su disponibilización a través del Internet de las cosas (IoT) posibilita aplicar tecnologías que utilizan la Inteligencia Artificial (AI) para alcanzar más rápidamente los objetivos de sustentabilidad.

Financiamiento

La acción climática tiene un impacto directo en la accesibilidad a financiamiento tanto a nivel internacional como local. Los criterios de sostenibilidad tienen un efecto sustantivo sobre los perfiles de riesgo de las compañías, ya que el sector financiero entiende que el cambio climático expone a las compañías a riesgos financieros significativos que necesitan ser evaluados con rigurosidad. El volumen de financiamiento sustentable se multiplicó por 10 en los últimos 10 años, llegando al trillón de dólares por año, con participación mayoritaria de bonos verdes, 90% de la emisión.

Esta creciente presión de las instituciones financieras va a incidir sobre diversos aspectos del acceso al financiamiento de las empresas, desde su calificación crediticia, su valoración y costos de capital, hasta su capacidad para obtener préstamos y seguros. (PwC, 2022)

En una encuesta global a inversores institucionales realizada por EY en noviembre de 2022, el 74% de los encuestados declaró que utiliza un enfoque riguroso y estructurado para analizar las divulgaciones ESG de las empresas como parte de su toma de decisiones de inversión. Un crecimiento de 42 puntos porcentuales respecto a la misma encuesta realizada en 2018 en la que solo el 32% de los inversores consultados afirmaron que usaban dicho enfoque. (EY, 2022)

2. Fomentar la implementación de mesas sectoriales

En el proceso de cumplimiento de las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC por sus siglas en inglés), compromisos asumidos por los países que forman parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), los marcos regulatorios de los Gobiernos están avanzando. Desde el sector empresario proponemos implementar mesas sectoriales, esto es, espacios de colaboración entre el sector público y privado para desarrollar conjuntamente los mejores

instrumentos e incentivos para promover y habilitar acciones de descarbonización que consideren las particularidades de los diversos sectores industriales.

El objetivo de estas mesas es trabajar con un nivel de especificidad sectorial y estarían conformadas por los actores privados y públicos competentes sobre un sector de la economía determinado: por un lado, empresas, cámaras o asociaciones empresarias de un determinado sector y, por el otro, el organismo gubernamental con incumbencia en esa actividad.

Los resultados de estas mesas son acciones de política pública consistentes y factibles para las empresas y con los objetivos que se tracen a nivel de cada mesa, que necesariamente deben contribuir al cumplimiento de los compromisos asumidos por el país (NDC).

En estos encuentros se materializa el diálogo institucional, consensuando la agenda de trabajo y presentando los avances logrados. Cada mesa puede contar con submesas o reuniones técnicas dedicadas específicamente a los ejes de trabajo planteados. El objetivo es lograr acuerdo en aquellas cuestiones operativas particulares que son fundamentales para alcanzar las metas generales. Cada uno de los temas a trabajar se organizan en proyectos, definiendo objetivos y metas, plazo de resolución y responsables.

Las mesas sectoriales deberán realizar:

- a) El análisis de medidas de reducción de emisiones específicas o apropiadas para el sector.
- b) La identificación de barreras y condicionamientos (tecnológicos, financieros, acceso a mercados, etcétera)
- c) La definición del acceso al financiamiento internacional y regional.
- d) El desarrollo de instrumentos e incentivos sectoriales.

Consideramos que la implementación de mesas sectoriales, con un diseño institucional y estructuras adecuadas, es una herramienta fundamental para alcanzar los objetivos y metas planteados y el alineamiento de las acciones privadas de mitigación con el cumplimiento de las contribuciones determinadas a nivel nacional. Permiten establecer agendas comunes, coordinar las acciones de distintos organismos públicos y orientar sus respectivas tareas en pos de los objetivos sectoriales comunes identificados en ellas.

El cambio climático es un desafío global que impacta en comunidades, economías y ecosistemas cruciales. Las empresas también se ven afectadas, pero esta situación puede ser una oportunidad para aquellas que lideren la transición hacia prácticas sostenibles. Esto les brinda ventajas competitivas, como atraer talento, acceder a nuevos mercados, mantener una licencia social, obtener financiamiento y reducir costos operativos.

En IDEA, promovemos que más empresas adopten modelos de producción sostenibles, comenzando con la medición de su huella ambiental. También reconocemos que la acción climática implica más regulaciones, por lo que abogamos por la colaboración entre empresas y actores gubernamentales para crear hojas de ruta de descarbonización adaptadas a cada sector productivo.

Para aquellas empresas interesadas en iniciar este proceso de cambio, en IDEA contamos con una red de expertos en sostenibilidad y programas educativos en la Escuela de Negocios que pueden proporcionar orientación y conocimientos para abrazar estas prácticas más amigables con el medio ambiente. El modo en que las empresas reaccionen frente al cambio climático, adoptando modelos

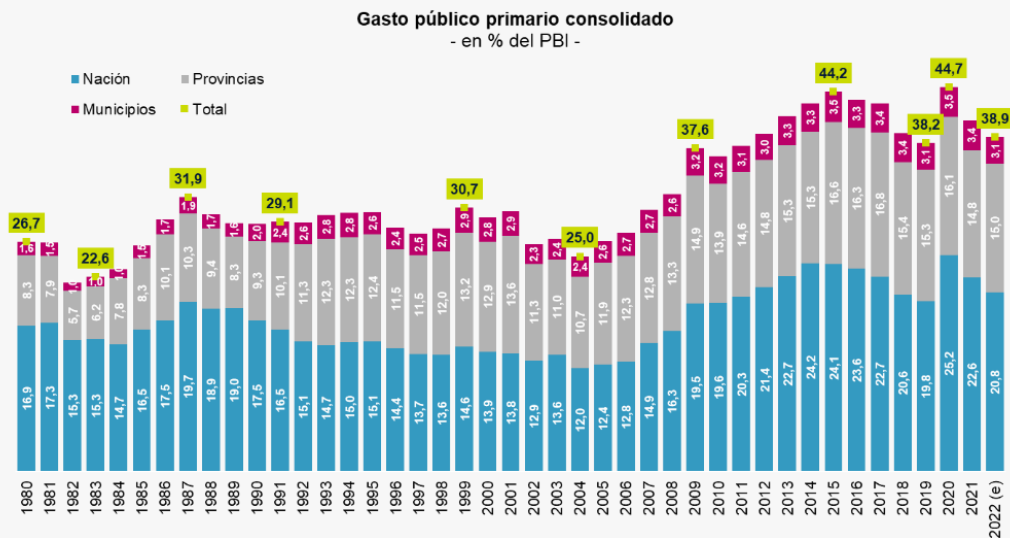
de producción sostenibles, será un elemento determinante en que puedan sostener su competitividad.

La urgencia del gasto público

Diagnóstico

Luego de la crisis de la Convertibilidad, el gasto público primario de la Argentina creció de manera significativa: pasó de representar el 25% del PBI en 2004 a 44,2% (+19,2 p.p.¹²) en 2015. Si bien desde 2016 comenzó a descender -proceso interrumpido únicamente en 2020 por la pandemia-, aún se sitúa en niveles considerablemente elevados que rondaron el 38,9% del PBI en 2022. En los últimos dos años, el descenso del gasto público sobre el PBI se fundamenta en buena medida por la aceleración inflacionaria que impactó temporalmente en desmedro de salarios y jubilaciones.

Gráfico 5. Gasto público primario consolidado



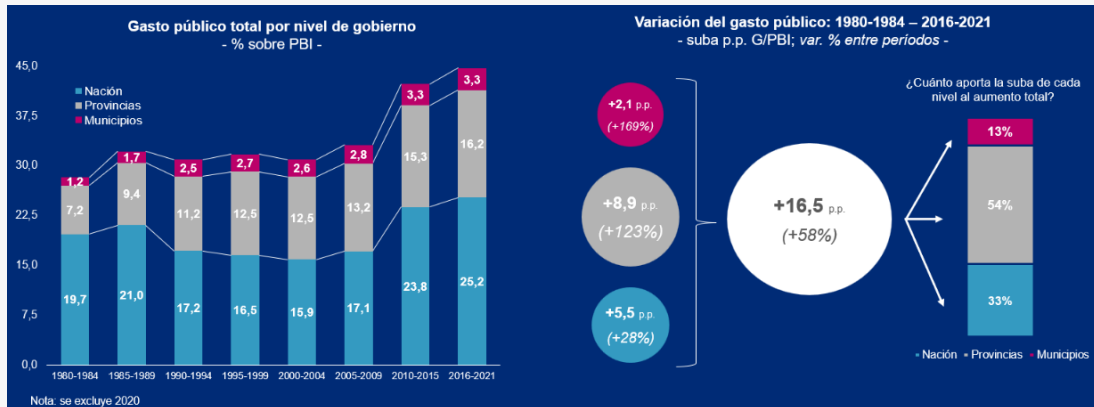
Fuente: Invecq en base a Ministerio de Hacienda

Si se compara la situación actual frente a la de comienzos de los años '80, se observa una expansión generalizada en todos los niveles de Gobierno. La mayor parte del aumento -el 54%- se explica por las Provincias, cuyas erogaciones crecieron un 123% (+8,9 p.p. del PBI). Por otro lado, el incremento en Nación (+5,5 p.p.) y municipios (+2,1 p.p.) explican el 33% y 13% respectivamente de la expansión total. Así, el gasto público consolidado pasó de 28,2% del PBI en el quinquenio 1980-1985 a 44,7% en 2016-2021¹³ (+16,5 p.p.).

¹² Puntos porcentuales.

¹³ Excluyendo 2020.

Gráfico 6. Gasto público total por nivel de Gobierno



Fuente: Invecc en base a Ministerio de Hacienda

Ahora bien, ¿en qué gasta el Estado argentino? Las partidas sociales explican el 65% del gasto total, sin muchas diferencias entre los distintos niveles de Gobierno. Asimismo, buena parte del gasto nacional es destinado a servicios económicos (14%), mientras que municipios y provincias lo requieren para el funcionamiento del Estado (25% y 22%, respectivamente).

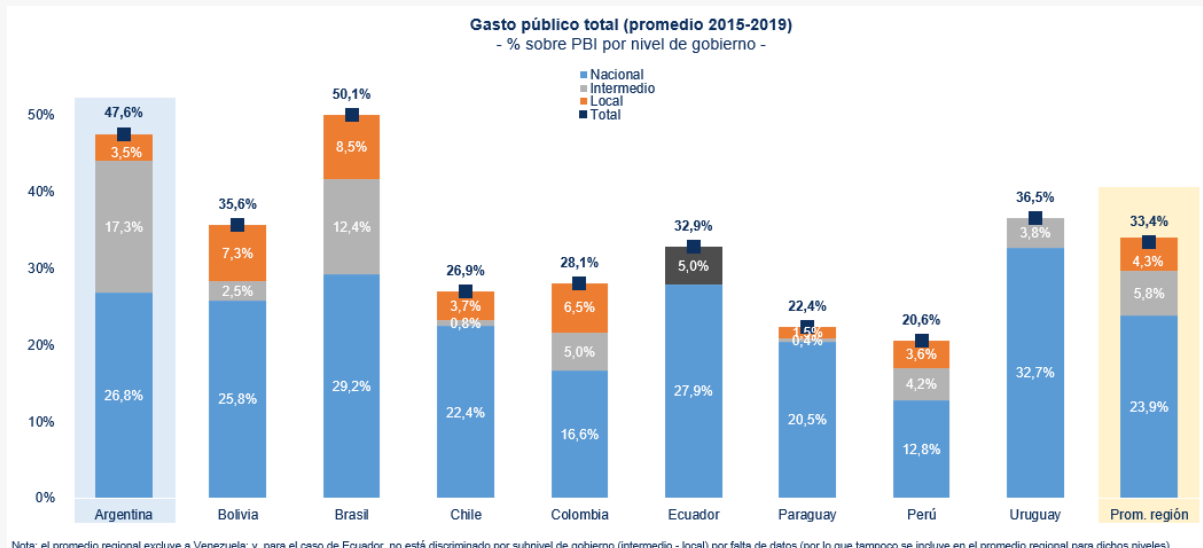
Gasto público por finalidad y función y por nivel de gobierno (2016-2021)
 - en % del PBI -

	Nación	Provincias	Municipios	Total	Variación - en % del PBI - 1991/95 vs 2016/21
Gasto Público Total	25,2	16,2	3,3	44,7	13,0
Gasto Público Primario	21,9	15,7	3,3	40,9	11,3
Funcionamiento del Estado					
Administración General	0,9	1,1	0,8	2,8	-0,3
Justicia	2,3	0,4	0,8	6,8	1,2
Defensa y Seguridad	1,0	1,7	0,0	2,8	0,5
Educación, Cultura y Ciencia	1,3	3,3	0,2	5,8	1,8
Salud	3,3	2,7	0,4	6,4	1,8
Agua y Alcantarillado	0,2	0,2	0,1	0,5	0,3
Vivienda y Urbanismo	0,2	0,4	0,4	1,0	0,4
Gasto Público Social	16,0	10,8	2,2	29,1	1,9
Promoción y asistencia social	0,8	0,8	0,3	1,9	0,9
Previsión Social	8,8	2,2	0,0	11,0	2,8
Trabajo	1,3	0,1	0,1	1,4	0,6
Otros Servicios Urbanos	0,0	0,2	0,8	1,0	0,0
Servicios Económicos					
Producción Primaria	0,1	0,2	0,0	0,4	0,1
Energía y Combustible	1,8	0,2	0,0	2,0	1,0
Industria	3,5	1,3	0,3	5,1	0,2
Transporte y Comunicación	1,4	0,6	0,2	2,2	1,2
Otros Servicios Económicos	0,0	0,2	0,0	0,3	-0,3
Servicios de la Deuda	3,3	0,4	0,0	3,8	1,7

Nota: se excluye 2020

Fuente: Invecc en base a Ministerio de Hacienda

Como consecuencia de la notable expansión de los últimos 30 años, la Argentina gasta muchísimo más que el resto de los países de América Latina: el gasto público total fue un 42,5% superior a la media regional en 2015-2019, y estuvo solo por detrás de Brasil. A su vez, el gasto provincial argentino (17,3% del PBI) es el más alto de América Latina y triplica el promedio regional.



Fuente: Invecc en base a Radics et al. (2022)

Las diferencias con nuestros vecinos no se limitan meramente a una cuestión de tamaño, sino también de usos: el gasto corriente (39,5% del PIB) y el pago de intereses (3,8% sobre el Producto) se encuentra muy por encima de la media regional (+13,3 p.p. y +1,5 p.p., respectivamente), mientras las erogaciones de capital (4,5% del PIB) están por debajo (-0,6 p.p.). La enorme diferencia en el gasto corriente se explica por las partidas de subsidios y pensiones, sustancialmente más altas en la Argentina.

Por otro lado, el elevado nivel de gasto no se traduce necesariamente en mejores resultados en términos relativos cuando se compara con la región. En este sentido, los casos más paradigmáticos son la educación y la situación social.

El gasto público en educación promedió el 5,3% del PIB en la Argentina durante los últimos años, cifra superior a la media regional (+0,4 p.p.) y solo por detrás de Brasil. Pese a esto, el país cayó sistemáticamente en el ranking de las pruebas PISA, y hoy se encuentra entre los de peores resultados de la región. En materia social, la Argentina destina casi 14 puntos del PIB a partidas sociales (+0,8 p.p. vs. el promedio de América Latina). Sin embargo, es el país que menos redujo la pobreza desde 2010, y el segundo peor en términos de reducción de la desigualdad.

En parte, la falta de resultados se explica por la ineficiencia del gasto público argentino. En este punto, se distingue entre eficiencia asignativa (cómo se distribuye el gasto entre las distintas funciones) y técnica (cómo se combinan los distintos insumos necesarios para la producción de servicios públicos).

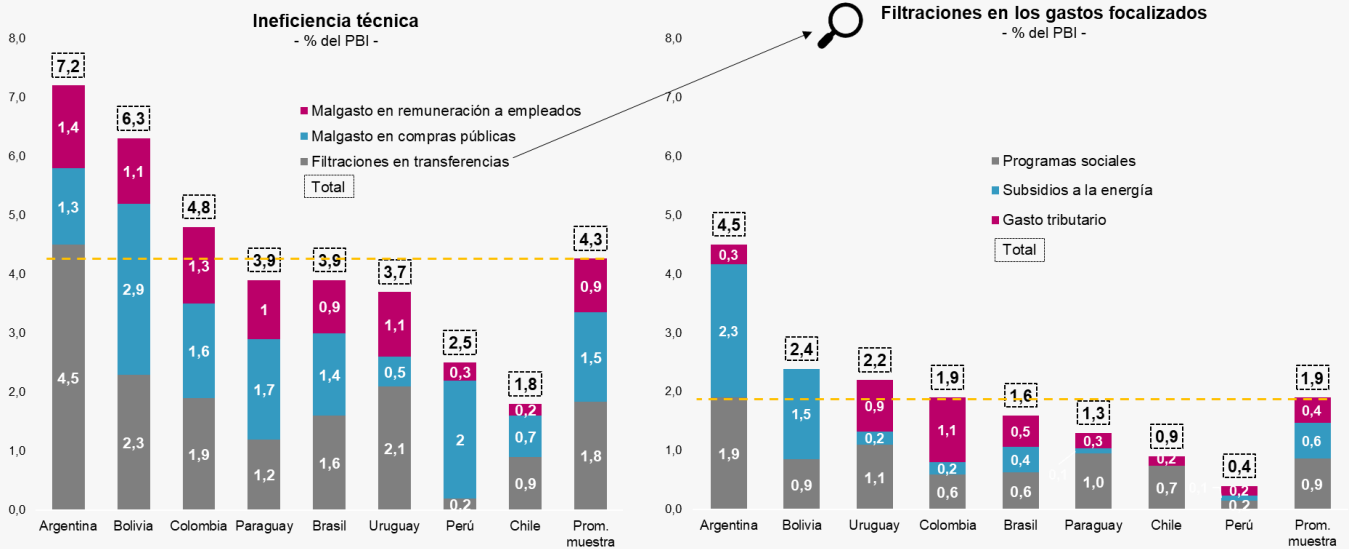
En relación con esta última, el BID¹⁴ mostró que la ineficiencia técnica argentina (7,2% del PIB) está muy por encima del promedio regional (4,3%), en donde gran parte se debe a las filtraciones en los gastos focalizados¹⁵.

Como se observa en el gráfico a continuación, solamente las filtraciones, que responden a programas sociales, subsidios a la energía y gasto tributario mal focalizado (4,5% del PIB), ya superan al total de la ineficiencia técnica de nuestros vecinos.

Gráfico 7. Ineficiencia técnica y filtraciones

¹⁴ Banco Interamericano de Desarrollo (2016): *Mejor gasto para mejores vidas*

¹⁵ La porción de las transferencias que no llega a la población de menores recursos o a los beneficiarios no pobres.



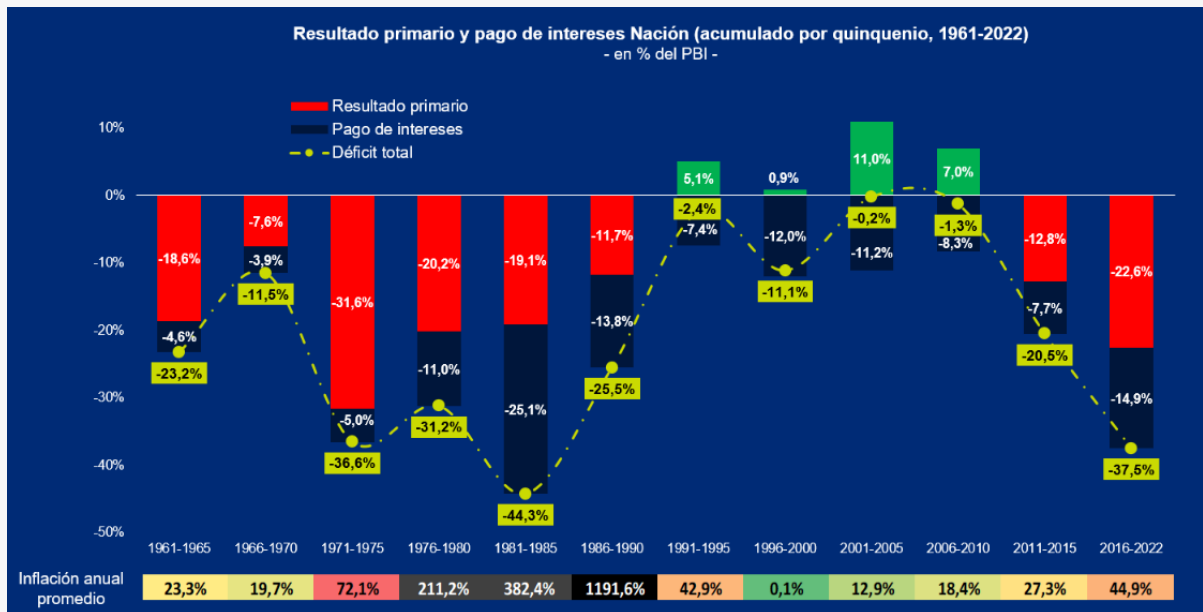
Nota: los datos corresponden a 2015-2016, o último año disponible
Fuente: Inveq en base a BID (2016)

Fuente: Inveq en base a BID (2016)

Por último, la Argentina no solo “gasta mucho y en forma ineficiente”, sino que utiliza la política fiscal “a contramano” de lo que recomienda la teoría económica: aumenta el gasto cuando la actividad crece y lo ajusta cuando la actividad se contrae. Un sesgo muy procíclico de la política económica que profundiza el ciclo económico en vez de suavizarlo. En este sentido, es uno de los países con peor desempeño a nivel mundial en términos de la utilización de la política fiscal como herramienta de estabilización del ciclo económico.

Ahora bien, el creciente gasto es un síntoma de la preocupante falta de disciplina fiscal: si se analizan los últimos 62 años, el Sector Público Nacional ha tenido superávit primario solo en 16, y superávit fiscal en 7 (11% de los años). Esto es, sin lugar a dudas, una de las principales causas de la inestabilidad económica del país, algo que se ve reflejado en la dinámica inflacionaria: a medida que se agudizaron los desequilibrios fiscales, la inflación se aceleró; por el contrario, cuando esos desequilibrios se corrigieron, la inflación disminuyó.

Gráfico 8. Resultado primario y pago de intereses



Fuente: Inveq en base a INDEC, Ministerio de Economía y estimaciones propias.

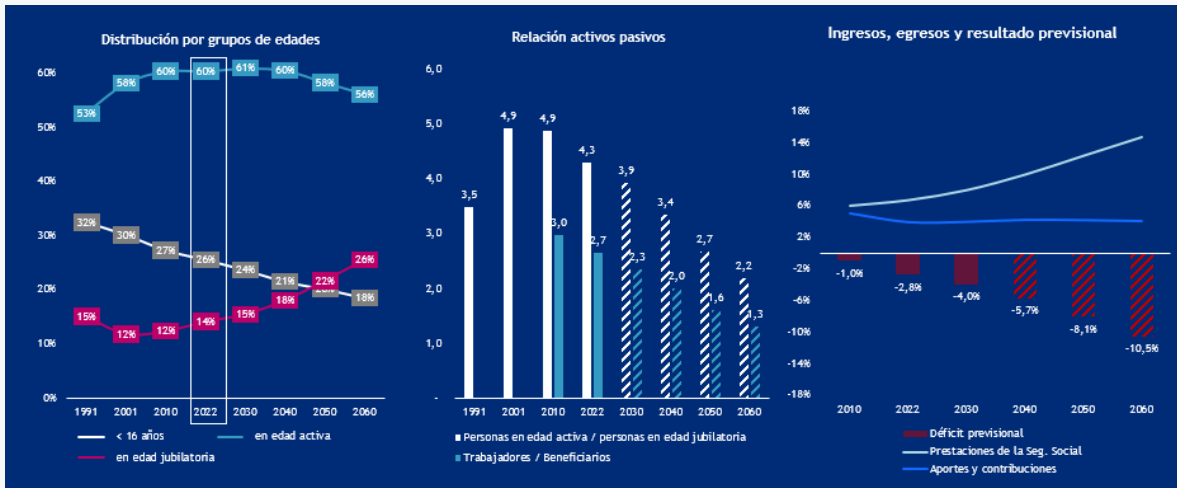
Además, el permanente desbalance fiscal de Nación (213% del PBI acumulado desde 1970) se tradujo en un incremento casi sin interrupciones de la deuda pública en los últimos 50 años: pasó de USD 4.000 millones en 1970 a USD 394.000 millones en 2022. Y esto pese a que la presión tributaria también aumentó considerablemente: la recaudación total pasó de representar el 14,1% del PBI en 1980-1984 a 29,6% en 2016-2021.

En resumen: el gasto público argentino aumentó casi sin interrupciones durante las últimas décadas, y su nivel actual es muy superior al de la media regional. Sin embargo, este incremento no se tradujo necesariamente en mejoras para la sociedad, destacándose el deterioro en materia social, educativa y de seguridad. La Argentina gasta mucho y de manera muy ineficiente. Asimismo, el país ha mostrado una notable falta de disciplina fiscal, lo que se ve reflejado en déficit fiscal permanente y explica el importante crecimiento de la deuda pública y la inflación crónica. Dicha indisciplina resulta fundamental para explicar la inestabilidad macroeconómica de las últimas décadas.

Propuestas

Como quedó evidenciado en nuestro relevamiento “El país que queremos construir”, más de 80 CEOs coincidieron en identificar el potencial de crecimiento que tiene la Argentina. Por eso, y sobre la base del diagnóstico compartido, elaboramos propuestas que se centran en tres dimensiones relevantes del gasto público nacional: el sistema previsional, los subsidios energéticos y las empresas públicas.

Gráfico 9. Sistema jubilatorio



Fuente:

- 2022 AIF ANSES

- Ingresos 2001-2010: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mteyss-sss-gasto-anses-1995-2021.pdf>

1. Reordenar el sistema previsional de manera equitativa y sostenible

La dinámica demográfica nos marca que, de no modificarse el sistema previsional en forma integral, en pocos años su gasto asociado y el déficit aumentarán exponencialmente. Atendiendo a esta complejidad, esta reestructuración del sistema debe realizarse de una sola vez, de manera contundente, contemplando todas las dimensiones asociadas y procurando cumplir con principios de cobertura, suficiencia, equidad y sostenibilidad.

En este sentido, junto al Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) planteamos que una propuesta de reordenamiento del sistema previsional debe contemplar, en primer lugar, las vías de acceso al sistema. Por eso, proponemos eliminar el requisito de años mínimos de aportes (que hoy encuentra la condición de 30 años) y unificar el acceso al régimen general y a pensiones no contributivas, terminando así con las distorsiones originadas por las moratorias. En segundo lugar, consideramos necesaria la revisión de los subregímenes diferenciales y especiales. Bajo esa mirada analítica, no es lógico ni justo tener esquemas especiales con déficits, por lo que se requiere evaluar cuáles ameritan modificaciones o integrar el nuevo régimen general. Al mismo tiempo, buscando mayor efectividad, será fundamental dejar de aprobar nuevos regímenes de excepción que no sean autosustentables.

Junto a estos dos puntos, proponemos modificar la fórmula del cálculo de haberes del régimen general. Ésta pasaría a conformarse por un componente fijo y universal (equivalente al 80% del haber mínimo) y un componente variable y contributivo (un coeficiente 1,3% multiplicado por año aportado y por el sueldo promedio histórico). Al mismo tiempo, planteamos como necesario la discusión de la fórmula de movilidad previsional, contemplando ajustes que la vuelvan contra cíclica a los vaivenes económicos y protejan el poder de compra de los jubilados.

2. Racionalizar y reducir los subsidios energéticos

Por otro lado, vemos necesario abordar los subsidios económicos. Estos generan una creciente carga económica para el Estado y de sostener su dinámica continuarán afectando su sostenibilidad financiera. Sólo en 2022, los subsidios a la energía representaron 2,4% del PBI superando los USD 12.000 millones. Concentramos nuestras propuestas en estos últimos sin dejar de mencionar que hay

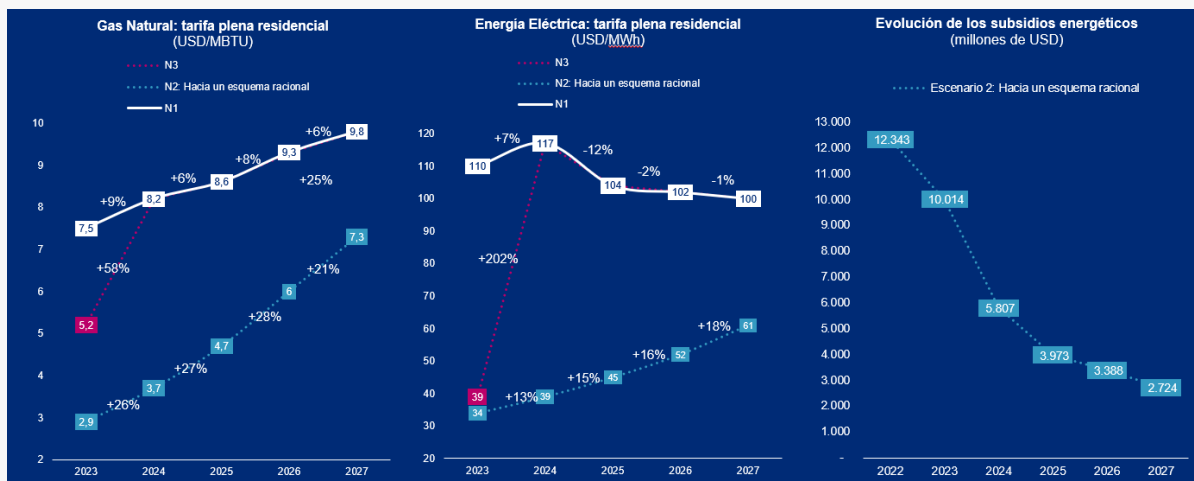
otros casos, de menor impacto, pero que también deben ser resueltos como lo es el transporte público.

En este marco, desde IDEA, proponemos reducir y eficientizar la implementación de subsidios. Como un ejemplo de un escenario alternativo al actual, se podría avanzar en la segmentación de dos categorías de consumidores según sus niveles de ingreso: los de mayores ingresos, que concentraría a un componente mayoritario de los usuarios, y donde se avanzaría a la tarifa plena generalizada de energía eléctrica y gas (hacia 2024, usuarios de ingresos altos y medios podrían abonar el costo pleno). Y los sectores de menos ingresos, que continuarían con tarifa social con incremento progresivo y significativo tanto en energía eléctrica como en gas natural. De esta forma, podríamos reducir el impacto financiero negativo, acompañando las demandas de los consumidores con mayores niveles de vulnerabilidad.

Este cuadro propositivo contempla que, en los próximos años, la Argentina enfrentará una disminución sustantiva en los costos de abastecimiento, tanto en energía eléctrica como gas natural, respecto a los últimos años. A modo de ejemplo, entre 2022 y 2027 el costo de abastecimiento de la demanda de gas natural registraría una disminución del 35% y el costo monómico de generación de energía eléctrica un 32%. Este proceso encuentra sus razones en la disminución de los precios internacionales de la energía, la mejora hídrica y el aumento en la capacidad de evacuación de gas natural desde la cuenca neuquina.

Ante este panorama, entre 2022 y 2027, los subsidios a la energía se podrían reducir en más de USD 9.600 millones (78%) en un escenario intermedio con los incrementos tarifarios propuestos, lo que implicaría una reducción de alrededor de 2% del PBI respecto al escenario actual.

Gráfico 10. Subsidios energéticos



Fuente: Elaboración propia de Inveqa

3. Eficientizar el desempeño de las empresas públicas

Por último, en el escenario actual de nuestras finanzas públicas, es sumamente necesario implementar acciones destinadas a las empresas públicas. El objetivo final es que, cumpliendo objetivos estratégicos, puedan desempeñarse de manera económicamente sustentable y operativamente eficiente sin necesidad de contar con financiamiento preferencial del Estado.

Las propuestas contemplan dos dimensiones. Por un lado, buscando mejorar el desempeño económico, operando con presupuestos equilibrados, eliminando las asistencias financieras del

Tesoro para cubrir déficits operativos. A la par, es necesario que las empresas públicas se desempeñen en un marco de competencia para no atentar contra la capacidad de empresas del sector privado. Por último, planteamos la creación de un *holding* administrador de las empresas de propiedad estatal que dejen de lado la dependencia directa de los ministerios para pasar a Jefatura de Gabinete.

En una segunda dimensión, y reafirmando la propuesta presentada en el 58° Coloquio de IDEA, sostenemos la necesidad de mejorar y contribuir al buen gobierno de las empresas públicas. Proponemos la incorporación de un capítulo especial a la Ley 26.831 que cree un Régimen de Transparencia y Responsabilidad en la Administración de Empresas Públicas, Entes Públicos y Fondos Fiduciarios bajo la órbita de la CNV, con normas de presentación de información financiera, hechos relevantes y responsabilidad de los administradores similares a los que rigen para el sector privado.

Consideramos fundamental establecer estándares medibles para la aprobación y asignación en cargos de roles de dirección a través de normas de gobernanza y auditorías externas, con claras exigencias en relación con sus plazos de presentación y publicidad a partir del régimen establecido por la CNV.

El equilibrio, la eficiencia y la sostenibilidad del gasto público debe ser una prioridad absoluta para el próximo Gobierno y de aquí en más para Argentina, siendo el rumbo a seguir para todos los que lo sucedan. Un punto de consenso urgente entre todos los sectores de la sociedad para evitar que los argentinos sigan viviendo un constante deterioro de su calidad de vida.

Impuestos para una Argentina competitiva

Alcanzar el equilibrio fiscal de manera urgente es una medida respaldada tanto por empresarios como por la mayoría de las fuerzas políticas predominantes. Si tenemos en cuenta los últimos 63 años de la Argentina, el país solo ha alcanzado un superávit fiscal en menos del 10% del tiempo, y esto generalmente ha ocurrido como respuesta a una crisis.

La incapacidad del Estado para financiar sus actuales desequilibrios, que se manifiestan en los elevados niveles de inflación, la carga de deuda y el actual índice de riesgo país, no permiten alcanzar el objetivo del equilibrio fiscal lo que resulta dañino para la economía. Las numerosas crisis fiscales han devenido en baja credibilidad sobre el país y un estancamiento económico que lleva más de una década, deteriorando la calidad de vida de todos los habitantes.

El pago de impuestos es uno de los pilares clave para que un país pueda desarrollarse. La recaudación tributaria permite financiar los gastos del Estado en educación, salud, transporte, infraestructura, seguridad social y habilita el acceso a bienes y servicios públicos a los sectores más rezagados de la sociedad, generando así mejores oportunidades para todos.

Sin embargo, es necesario echar luz sobre cómo se cobran los impuestos en nuestro país y reconocer las amplias distorsiones que existen dentro de la estructura tributaria que atentan contra los objetivos buscados y pueden tener efectos contraproducentes. Porque tan importante como que existan impuestos que permitan solventar gastos del Estado es que los mismos sean equitativos, progresivos, eficientes, y, sobre todo, que alteren lo menos posible las decisiones de inversión y consumo de la sociedad en su conjunto.

En este contexto, trabajamos en colaboración con Inveco Consulting a fin de realizar un análisis del sistema tributario argentino, identificando su complejidad y evaluando su impacto en la evasión fiscal, la escasez de inversiones y la falta de competitividad de las empresas. En base a este análisis se proponen medidas concretas para avanzar hacia un sistema tributario más equitativo y eficiente, que promueva la competitividad, el crecimiento y la inserción laboral formal.

Diagnóstico

La recaudación tributaria en nuestro país alcanzó en los últimos años un nivel récord, consistente con el permanente aumento del gasto público. En su pico máximo, en el año 2015, el gasto alcanzó un incremento de cerca de 17 puntos medidos sobre el PBI desde su promedio histórico entre 1980-1990, un aumento que no se vislumbró con la misma magnitud en ninguno del resto de países de la región haciendo que Argentina sea, junto a Brasil, el país de mayor nivel de gasto público sobre producto.

De la misma manera, los niveles de recaudación tributaria crecieron hasta alcanzar su pico en el año 2015, donde la suma de lo recaudado por la Nación y las provincias rondó el 32% del PBI. Hoy, ese número se encuentra cerca del 29% del Producto Bruto, ubicando a la Argentina en el podio de los países que más recaudan en la región, por debajo de nuestro vecino, Brasil.

Es preciso definir que la recaudación tributaria no describe esencialmente la presión tributaria que recae en los bienes y servicios producidos, dado que los niveles de informalidad y evasión tributaria hacen que la presión efectiva sobre el sector formal sea más alta que lo que describe el indicador mencionado.

Hay dos hechos relevantes que distorsionan la recaudación tributaria y amplifican la presión tributaria del país. El primero, tiene que ver con el nivel de informalidad laboral, que atenta contra los derechos esenciales de la ley laboral. Hoy, según datos de CEDLAS, aproximadamente el 34% de los trabajadores asalariados de la economía se encuentran fuera del régimen laboral formal, es decir que no reciben aportes ni contribuyen al sistema de pensiones público. Este número nos devuelve a los mismos niveles de hace 11 años, sin haber logrado mejoras en este frente.

El segundo, corresponde a los niveles de evasión tributaria. En este sentido, Argentina se encuentra entre los países que mayor brecha de incumplimiento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) tienen en la región. La brecha es entendida como la diferencia entre la recaudación potencial de IVA y la efectivamente generada. Ese porcentaje se estimó en alrededor del 34% en el año 2022, mismos niveles que hace 7 años y equivalentes a 3,7% del PBI. Un monto muy relevante pues es prácticamente lo mismo que el déficit fiscal primario de nuestra economía.

Lo anterior permite concluir que la presión tributaria que recae sobre quienes invierten y producen de manera formal en la economía es considerablemente elevada. Esto se deja ver en impuestos tales como el IVA de 21% (donde solamente somos superados por Uruguay con 22%) o la tasa del impuesto a las ganancias de sociedades, donde tenemos las alícuotas más elevadas sobre el total de ganancias (35%) sumado al giro de dividendos de un 7%, entre otros. Es por ello fundamental poder combatir la informalidad de nuestra economía y lograr de esta manera un sistema tributario más amplio y equitativo para todos.

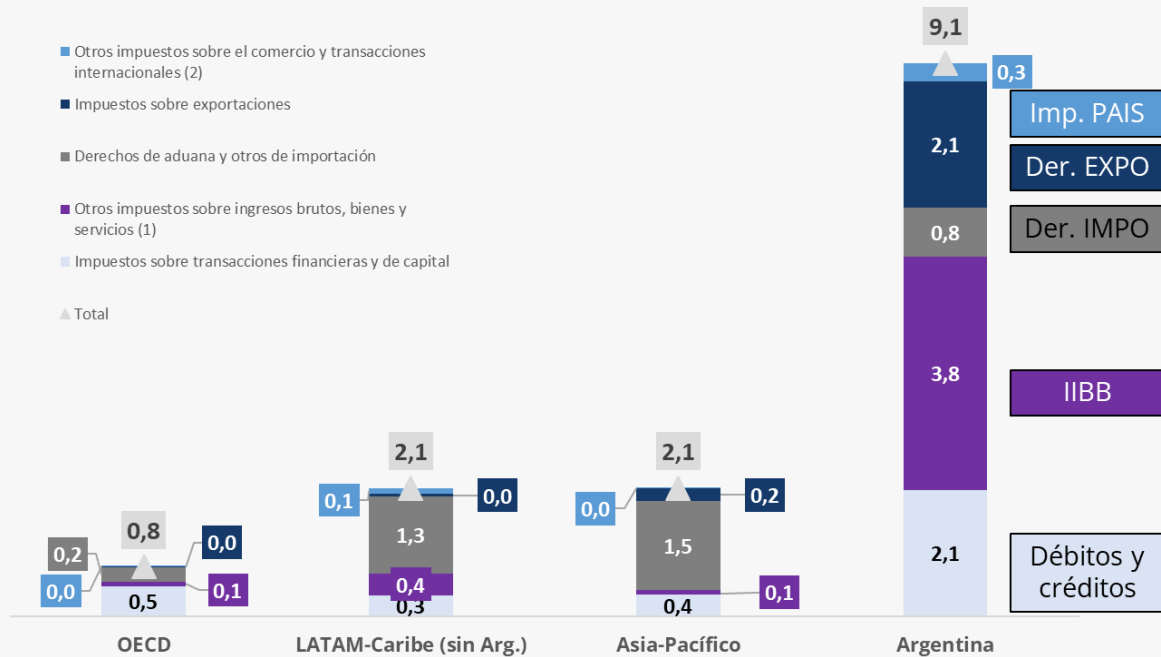
Muchos de los impuestos que mantienen gran preponderancia en nuestro sistema nacieron como temporales para solventar necesidades de financiamiento momentáneas, pero nunca fueron rediscutidos y las distorsiones continuaron acumulándose. Solo a modo de ejemplo, el IVA que nació con una alícuota de 13%, primero aumentó hasta 16%, luego a 18% y hoy alcanza 21%.

Gran parte de estos impuestos temporales generan distorsiones en la economía e impactan en la competitividad de las compañías. El impuesto a los débitos y créditos que se creó por una emergencia y solamente por un período fiscal en el año 2001 y hoy está cumpliendo 22 años sin que sea rediscutido es uno de ellos. Y además de su carácter distorsivo, es un tributo que fomenta el uso de efectivo, atenta contra la bancarización y promueve la evasión tributaria. De la misma forma, se puede mencionar a los impuestos sobre las exportaciones, las retenciones, cuya alícuota se ha aumentado indiscriminadamente hasta incluso ser universales para cualquier bien exportado en 2019, sin tener en cuenta su nivel de valor agregado en la economía.

En el caso de los impuestos provinciales, la principal distorsión se concentra en el impuesto a los ingresos brutos. Impuesto que se destaca por su encadenamiento y encarecimiento sobre la producción, atentando contra la competitividad de los bienes producidos localmente. Aunque en el año 2017 hubo un consenso entre los gobernadores para eliminar o reducir este tributo en gran parte de los sectores económicos, la realidad actual es que todas esas alícuotas han retornado a sus valores originales o incluso se han incrementado.

El conjunto de retenciones a las exportaciones y a las importaciones (2,9% del PBI), el impuesto a los ingresos brutos (3,8% del PBI), sobre transacciones financieras y de capital (2,1% del PBI) y el impuesto PAIS (0,3% del PBI) suman en total más de 9% del PBI de recaudación. La suma de estos tributos en la región de Asia-Pacífico supera levemente el 2% del producto, al igual que el promedio de Latinoamérica y el Caribe, mientras que, en los países considerados desarrollados, pertenecientes a la OECD, la suma de la recaudación por estos tributos es inferior al 1% del PBI.

Gráfico 11. Recaudación vía impuestos distorsivos

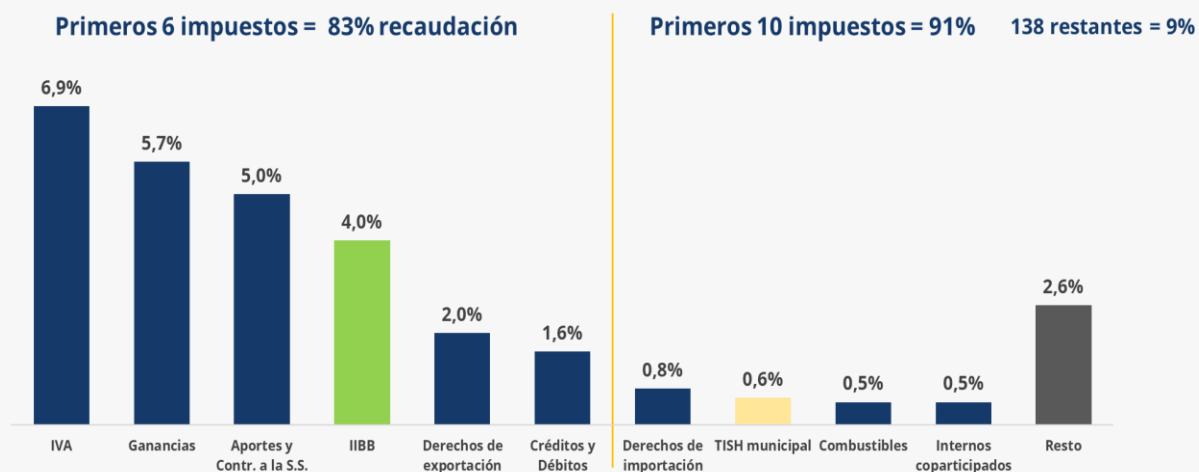


Fuente: Inveq en base a OECD

Nota: (1) excluye IVA e impuestos sobre ventas; (2) incluye ingresos percibidos por tipos de cambios diferenciales, y sobre la compraventa de divisas, entre otros.

Sin embargo, no sólo es importante centrarse en el nivel de la carga tributaria, sino en su composición. Una de las mayores falencias del sistema tributario se relaciona con la burocracia asociada al pago de los impuestos y, por ende, a su baja efectividad en la recaudación. Hoy existen 148 diferentes tipos de tributos y tasas a lo largo de nuestro país, de los cuales solamente 10 significan el 91% de toda la recaudación, mientras que el resto solo le quita competitividad a la economía. Entre los 10 mencionados se encuentran el IVA, el impuesto a las ganancias, los aportes a la seguridad social, el impuesto a los ingresos brutos, los derechos de exportación e importación, el impuesto a los débitos y créditos, tasas de seguridad e higiene, el impuesto a los combustibles y los impuestos internos coparticipables (como el impuesto al tabaco o servicio de telefonía celular, entre otros). En este sentido, según una encuesta realizada a CEOs de las empresas socias de IDEA más del 90% de los que respondieron afirman que una simplificación impositiva mejorará la competitividad de las empresas.

Gráfico 12. Recaudación por tributo y nivel de gobierno en % del PBI



Fuente: Inveq en base a datos de IARAF

Resulta imposible hacer referencia al impuesto a los ingresos brutos, que hoy representa cerca del 75% de la recaudación tributaria propia de las provincias, sin mencionar la Coparticipación Federal de Impuestos. Es necesario que discutamos una nueva ley de Coparticipación Federal de Impuestos. Los criterios por los cuales fueron sancionados los porcentajes de distribución secundaria poco tienen que ver con la actualidad de nuestro país federal y los incentivos a cambiar son prácticamente nulos a partir de lo que reciben la mayoría de las provincias.

El desorden tributario en la Argentina, que parece sólo materia de contadores, realmente no lo es. La acumulación y el crecimiento de tributos no deseados tiene un impacto sustancial en el nivel de inversiones, la cantidad de empresas que producen en el país y el nivel de precios de los bienes para los consumidores locales. En relación con este último punto, colaboramos en asociación con la ONG Lógica, ya que consideramos de gran importancia transparentar la carga impositiva de los productos de consumo masivo. De acuerdo con investigaciones realizadas por el IARAF, en promedio, el 48% del precio total de los alimentos es impuesto.

En conclusión, hoy la Argentina es uno de los países que más recaudan en términos del PBI de la región, pero con una estructura tributaria regresiva y que atenta contra la competitividad. Además, contamos con una complicación adicional: niveles de informalidad laboral estancados hace años y niveles de evasión tributaria que nos colocan en el podio de la región. Esto significa que sobre quienes recaen los tributos en el sector formal, la presión tributaria efectiva es notablemente elevada.

Y como corolario, tampoco se alcanza a lograr el equilibrio fiscal en momentos donde no hay financiamiento local ni internacional y donde la demanda por la moneda local alcanza niveles históricamente bajos.

Nuestro país se merece y debe urgentemente rediscutir su estructura tributaria y sostener contratos de largo plazo que inviten a las empresas a invertir y a sus ciudadanos a comprometerse con el sistema tributario. En tanto los servicios prestados por parte del Estado no se vean reflejados, la voluntad de contribuir al sistema será cada vez menor, agrandando el problema.

El estancamiento estructural de la economía de los últimos 12 años y la historia reciente no nos da espacio para seguir subiendo impuestos que atenten contra la producción y encarezcan los productos para la sociedad.

Es por esto que, desde la célula de modernización impositiva de IDEA, presentamos tres ejes principales de propuestas a través de los cuales confiamos que el sistema actual puede y debe mejorar. El primero, se rige bajo los parámetros de la competitividad y la simplificación tributaria. En este apartado se plantea la necesidad de llevar adelante mejoras para el sistema tributario que tengan como prioridad el crecimiento económico basado en reducir la burocracia tributaria y garantizando la seguridad jurídica para promover la inversión y generación de empleo.

El segundo eje tiene como objetivo reducir la informalidad en la economía. Y se plantea una estrategia con tres vectores: en primer lugar, se busca fomentar la adopción de medios de pagos digitales y promover la bancarización de los usuarios, tanto consumidores como vendedores, para mejorar la trazabilidad y reducir la evasión tributaria. Existen sobradas pruebas a nivel global de que un aumento en la bancarización de los pagos genera una baja en la evasión tributaria y permite aumentar los ingresos del Estado sin una suba de alícuotas.

En segundo lugar, se proponen puentes para terminar con el enanismo fiscal e incentivar a las empresas a poder seguir ampliando sus ventas y facturación sin un salto tributario que los limite e invite a tener prácticas no deseadas bajo el actual sistema. Por último, se plantea la necesidad de transparentar la carga impositiva de los distintos bienes para que, como sociedad, podamos comprender el impacto que tienen en nuestra vida cotidiana. Crear conciencia colectiva permitirá que la sociedad exija las mejoras tributarias necesarias para reducir el costo en los bienes diarios.

El tercero y último se centra en la coparticipación Federal de impuestos. El sistema por el cual se rigen los porcentajes de distribución secundaria hacia las provincias ha quedado vetusto. El esquema de coparticipación debe estar inmerso en las discusiones de cambios tributarios pues afecta al federalismo que tanto valoramos como Nación. Esta es una deuda pendiente que hay que retomar para así cumplir con la Constitución Nacional.

Propuestas

1. Simplificar el sistema impositivo y mejorar la competitividad de las empresas

La pérdida de competitividad que genera el entramado tributario en los bienes y servicios que se producen en nuestra economía, implica una fuerte caída en la entrada de divisas respecto a su potencial y bienes más caros para toda la sociedad.

Ingresos Brutos

Como fue mencionado en el diagnóstico, uno de los impuestos que más afecta la competitividad de las empresas y encarece los bienes y productos de consumo masivo es el impuesto a los Ingresos Brutos. Por esto se propone eliminar el encadenamiento del impuesto. Tras el primer intento de una reducción gradual de alícuotas que finalmente terminó en una suba, creemos que es sustancial terminar con la acumulación del tributo en cascada que perjudica a los bienes a lo largo de toda su cadena de valor. Por ello se propone gravar solamente el último eslabón de la cadena como primer paso hasta alcanzar la eliminación total del impuesto.

Impuesto a los débitos y créditos

Consideramos necesaria la eliminación total del impuesto a los débitos y créditos. Este impuesto, surgido de manera circunstancial, atenta contra la formalización de la economía y genera altos

incentivos a operar por fuera del sistema bancario. En nuestro país, la recaudación a través de este impuesto se acerca al 2% del PBI cuando en el resto del mundo no alcanza 0,4% en el caso más elevado.

Impuesto a las exportaciones

Uno de los tributos que nos destaca por fuera de la norma mundial y atenta contra el objetivo de incrementar el caudal de bienes y servicios exportados al mundo son las retenciones. Hoy, solamente en siete países los impuestos a las exportaciones representan más del 10% de los ingresos del Tesoro, Argentina es uno de ellos. Si bien, entendemos la necesidad de no desfinanciar el Estado, no debemos naturalizar que la existencia de este tributo es una anomalía que debemos dejar de lado más temprano que tarde. Como medida inicial y rápida, consideramos necesaria la eliminación de retenciones para el incremental de las exportaciones, con el fin de fomentar el crecimiento de bienes y servicios exportados y, por ende, la entrada de divisas al país.

Tasas municipales

Otra de nuestras propuestas es la necesidad de limitar el crecimiento de las tasas municipales. La falta de responsabilidad fiscal ha impulsado a los municipios a tomar decisiones que afectan la actividad del sector privado a través de la introducción de nuevas tasas o el aumento de las alícuotas ya existentes. Estos son costos que se acumulan a lo largo de la cadena de producción cuando una misma actividad requiere bienes y servicios provistos en otros municipios. El cobro de las tasas municipales debe realizarse en base al costo prestacional de los servicios específicos.

Libre disponibilidad de saldos a favor para pago de otros tributos o devolución

Al anterior escenario de tributos ineficientes y regresivos se suma la incapacidad de ser dueño de los propios saldos a favor. Esta situación provoca que las empresas sean acreedoras del Estado con un saldo del cual no pueden disponer y a su vez, continúen pagando otros impuestos al mismo ente. Solucionar esto es fundamental para que las empresas puedan reducir sus costos financieros y continuar cumpliendo sus obligaciones con el Estado, sin impactar las cuentas públicas.

Hoy existen 148 tasas e impuestos en nuestro país de los cuales 45 son tributos nacionales, mientras que 103 corresponden a tributos y tasas provinciales y municipales. De este total, solamente 10 tributos recaudan el 91% del total percibido en los 3 niveles de gobierno. El resto, componen la masa de tributos que entorpecen y aumentan los costos para afrontar los compromisos tributarios dentro del sector productivo. Es por ello, que consideramos que una modernización del sistema tributario, no puede serle ajeno a esta realidad y es necesario que reduzcan la burocracia que conllevan los impuestos que tienen baja recaudación, pero afectan negativamente la productividad de las empresas. En este mismo sentido, creemos necesario la unificación de alícuotas en los diferentes fiscos de acuerdo a su actividad económica, que permitan operar en las distintas partes del país con las mismas reglas.

Además, con el fin de fomentar la inversión de las compañías, proponemos la amortización acelerada de los bienes que permitan reducir los costos de hacer nuevas inversiones que mejoren la capacidad productiva y por ende su competitividad.

Asimismo, consideramos necesario revertir la lógica con la cual se cobran gran parte de los impuestos. Es necesario que el hecho imponible ocurra antes que el cobro del impuesto para no limitar las capacidades operativas de las empresas al cobrar un impuesto por adelantado en actividades que aún no han ocurrido.

Por todo esto, consideramos que una modernización del sistema tributario debe realizarse con urgencia para adaptarse a las necesidades locales y volver a ser competitivos internacionalmente. Esta será la única vía por la cual las empresas de mayor productividad volverán a crecer, colocando productos argentinos en el exterior, permitiendo aumentar la inversión y la generación de empleo local.

2. Ampliar la base tributaria a través del combate a la evasión impositiva

La evasión tributaria es sin dudas uno de los problemas que atenta contra la sostenibilidad de las cuentas públicas de nuestro país. Desde hace más de 10 años que los niveles de brecha de incumplimiento del IVA, entendido como el IVA no recaudado en base al IVA potencial, ronda el 34%, lo que suma más de 3% del PBI y nos posiciona entre los más elevados de la región.

Relacionado a lo anterior, la falta de generación de empleo privado formal genera que cada vez haya menos aportantes al sistema de seguridad social o lo hagan con aportes menores dada la forma en la que están registrados para realizar actividades económicas. Para dimensionar esto, desde el año 2012 hasta hoy el empleo asalariado privado aumentó solamente 3% mientras que los trabajadores asalariados del sector público y los monotributistas crecieron más del 30%.

Si bien es un problema de múltiples dimensiones, desde IDEA proponemos los siguientes aportes para reducir la evasión tributaria y la informalidad y generar un contexto más equitativo para toda la economía, que a la vez impulse el ansiado equilibrio fiscal.

El primero tiene que ver con generar vehículos tributarios innovadores que eviten el enanismo fiscal. Para ello es necesario incentivar el crecimiento de la facturación de los monotributistas sin que ello les signifique un salto al régimen de responsable inscripto en el cual los costos tributarios se elevan sustancialmente. Para ello proponemos:

- a) Generar crédito fiscal de IVA, computable durante un período fiscal determinado.
- b) A su vez, crear un régimen de bloqueo fiscal para las Pymes que adhieran a ese régimen de transición, de modo que puedan regularizar la información de sus ventas sin tener perjuicios posteriores al someterse a inspecciones en los siguientes años.
- c) Adhiriendo a una Ley Federal bajo la cláusula del progreso de nuestra Constitución Nacional, que otorgue estabilidad fiscal y limite la potestad de provincias y municipios para aumentar alícuotas impositivas o aplicar nuevos regímenes de retención.

En segundo lugar, creemos necesario ponerle límites al uso de efectivo y potenciar los pagos con medios digitales que han evidenciado un importante crecimiento y buena aceptación por parte de los usuarios.

Para fomentar el uso de herramientas bancarias y digitales, consideramos necesario la eliminación del impuesto a los débitos y créditos, posibilitando en una primera instancia la toma a cuenta del 100% del impuesto. A su vez, promover el uso de medios de pagos digitales haciendo que una pequeña porción de las asistencias del Estado deba ser utilizadas con medios de pagos digitales, no extraíbles en efectivo.

Por último, para que más comercios se continúen sumando al sistema, se propone reducir los regímenes de retenciones que desalientan a permanecer en los sistemas formales y que el monto por el cual se hacen retenciones esté ajustado por inflación, para sostener montos en términos reales y evitar así la discrecionalidad. De la misma manera, modificar el régimen de habitualidad por el cual se

retiene impuesto a las ganancias e IVA al cobro a través de billeteras virtuales cuyos montos quedan rezagados rápidamente en un contexto de alta inflación.

Como tercer punto creemos que es necesario transparentar el pago de los impuestos en distintos bienes donde los consumidores se vean afectados y como sociedad podamos comprender el impacto que tienen en nuestra vida cotidiana. Para ello proponemos modificar el artículo N° 39 la Ley 23.349 que no permite la desagregación del IVA en las facturas. Además, impulsamos la sanción de una norma similar a la Ley 12.741 de Brasil para identificar en los tickets fiscales el peso de los tributos de los tres niveles de gobierno en los precios de los bienes y productos.

3. Nueva ley federal de coparticipación de impuestos

En la reforma constitucional de 1994 se incorporó al texto constitucional la Cláusula Transitoria Sexta que contiene una obligación a cumplir, referida al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. Esta establecía de modo imperativo que antes de la finalización del año 1996 se debía establecer un régimen de coparticipación en los términos del artículo 75, inciso 2 de la Constitución Nacional.

Hoy, casi 27 años después, esta premisa sigue sin cumplimiento. Sin embargo, no existe posibilidad de mejorar las condiciones de nuestro federalismo fiscal si no empezamos por rediscutir el para qué y el cómo se distribuye el dinero recaudado de manera vertical en base a criterios que tengan que ver con la actualidad.

Para poner en contexto, los porcentajes de distribución secundaria se rigen por criterios arbitrarios y necesidades provinciales de los años 1985, 1986 y 1987, que formaron parte de los llamados “regímenes transitorios” y fueron ratificados por la Ley 23.548. Además de los acuerdos políticos por fuera de la fórmula, los criterios iniciales suponían índices de densidad poblacional (65%), brechas de desarrollo per cápita (25%), basados en la calidad de viviendas, la educación y la cantidad de automóviles por habitante, y, por último, el 10% restante destinado a las provincias que no tengan densidad de población superior al promedio del conjunto de provincias, y en proporción a la diferencia entre la densidad de población de cada provincia con el promedio. De más está decir que estos criterios no sólo han perdido vigencia por cómo han evolucionado muchas de sus variables, sino por lo obsoleto de algunos conceptos, sobre todo, cuando nos referimos a un desarrollo inclusivo.

El actual sistema de distribución de los fondos coparticipables conlleva desigualdades evidentes. Al analizar lo que las provincias contribuyen y reciben en función de su producto bruto, se hace patente que algunas provincias resultan beneficiadas mientras que otras salen perjudicadas. Un ejemplo destacado es la provincia de Buenos Aires, que, a pesar de tener el porcentaje de población más alto y ser una de las que más aporta, es la provincia que más recursos económicos pierde en este esquema de reparto.

A su vez, las provincias que más dinero reciben de la Nación han tendido a aumentar sus gastos corrientes, principalmente el gasto en personal, donde se evidencia que, a mayores ingresos por coparticipación, mayor es el número de empleados públicos sobre el total de privados. A esta problemática se suma (o se retroalimenta) que existen pocos incentivos a generar recaudación propia, dado que la mayor parte de los recursos provendrán de la Nación sin necesidad de cumplir metas para alcanzar estándares necesarios.

Queda claro que revertir el sistema es todo un desafío dado el consenso político que involucra. Con el esquema actual solo 6 de las 24 provincias reciben menos de lo que aportan (CABA, Buenos Aires, Neuquén, Chubut, Córdoba y Santa Cruz), dejando poco lugar a que las restantes 18 tengan la necesidad de consensuar en rediscutir el sistema. Sin embargo, la necesidad de modificar el esquema

actual es tan difícil como necesario, para poder en primer lugar cumplir con nuestra Constitución Nacional y, en segundo lugar, poder transformar nuestro sistema tributario federal en uno menos nocivo para la producción local.

Hay varios ejemplos globales que nos permiten inspirarnos para mejorar el sistema (metas y criterios por los cuales se alcanzan objetivos para recibir financiamiento, revisión de los % de distribución secundaria cada un período determinado, entre otras). No hace falta emular ningún sistema en particular, pero sí comprender que el mundo ha buscado realizar mejoras a sus sistemas y continúa haciéndolo periódicamente en vistas de mejorar la calidad de vida de todos los habitantes y sostener el federalismo. Proponemos crear una nueva ley de coparticipación federal, que contemple un régimen de transición por etapas, hasta lograr la normalización que prevea la reducción y eliminación progresiva de impuestos provinciales.

Mantener la distribución secundaria de acuerdo a un 65% según densidad poblacional, un 25% brecha de desarrollo y un 10% que funcione como equalizador de la densidad poblacional, es razonable. Sin embargo, la determinación de la brecha de desarrollo merece un capítulo aparte. Para ponerlo en perspectiva, en 1973 se entendía a una provincia como más desarrollada si contaba con mayor cantidad de automóviles por habitante. Por ello creemos que para este criterio se deben tomar en cuenta lineamientos tales como la salud, el rendimiento educativo, el desarrollo del sector privado y la calidad de las viviendas de las provincias, esto servirá como incentivo para que los gobernadores sostengan el porcentaje de distribución secundaria, alcanzando mejores resultados en la gestión de estos indicadores.

Por otra parte, y haciendo alusión a la simplificación del sistema impositivo, es necesario eliminar la doble y hasta triple imposición existente hoy entre los municipios, las provincias y la Nación, que atentan contra la competitividad y encarecen los productos realizados en nuestro país.

Por último, creemos necesario limitar estrictamente las partidas discrecionales de la Nación hacia las provincias. Teniendo en cuenta los últimos 10 años, las provincias oficialistas han recibido en promedio un 25% más de lo que recibieron las provincias no oficialistas en concepto de ingresos discrecionales, incluso habiendo cambios de signo político en el medio. Al cierre de 2022, los gastos realizados por la Nación que no le corresponden según sus atribuciones fue superior a 0,3% del PBI en un contexto de imposibilidad de financiar excedentes del gasto público, profundizando los desequilibrios macroeconómicos.

La Argentina está frente a un contexto global favorable para su desarrollo, pero para poder aprovechar las oportunidades que el mundo le ofrece requiere reformas estructurales que la conviertan en un país más competitivo. La modernización impositiva forma parte de esas reformas impostergables y será uno de los desafíos del próximo Gobierno.

Conclusión

La historia argentina se mueve entre sucesivos ciclos de crecimiento económico y profundas crisis que impidieron consolidar en las últimas décadas un desarrollo sostenido y estabilidad económica para sus habitantes. Por el contrario, hoy nos encontramos frente a un preocupante deterioro en la calidad de vida de los argentinos y un profundo sentimiento de desilusión que atraviesa a nuestra sociedad, que ya no puede vislumbrar un horizonte favorable para su futuro.

Quienes formamos parte de IDEA, estamos convencidos que tenemos que hacer algo para no repetir estos desgastantes retrocesos que traen dolorosas consecuencias en los proyectos de vida de cada uno de los argentinos. El inicio de un nuevo Gobierno es una oportunidad para trazar un rumbo claro, con consensos en puntos básicos, que sea transitado sin contramarchas que destruyan lo ya construido, más allá del signo político de quienes nos gobiernen.

Gracias a un trabajo colaborativo inédito para nuestro sector, los miembros de IDEA alcanzamos acuerdos sobre cómo lograr un gasto público equilibrado de forma urgente, modernizar el sistema tributario con menos carga impositiva para la producción, generar un marco favorable a la creación de empleo y construir un puente entre los planes sociales y el trabajo formal con inclusión, mejorar la calidad de nuestra democracia, potenciar los sectores de alto impacto y transformar nuestros negocios para hacerlos más sustentables y competitivos frente al cambio climático.

La presentación de este documento nos llena de ilusión porque estamos haciendo nuestro aporte para delinear ese camino y construir hacia adelante el marco necesario para que las empresas puedan cumplir con uno de sus roles más importantes: invertir en el país y crear empleo de calidad para la mayor cantidad posible de argentinos.

Comité Coloquio y Comité Coloquio ampliado

Comité Coloquio

- **Santiago Mignone**, presidente del 59° Coloquio, Tesorero de IDEA y PwC LAN Theater Senior Partner
- **Paula Altavilla**, presidente de IDEA, y Country President Argentina, Uruguay & Paraguay de Schneider Electric
- **Roberto Alexander**, vicepresidente 1° de IDEA y presidente y gerente General de IBM Argentina SRL
- **Gabriela Bardín**, gerente General de P&G Argentina
- **Martín Berardi**, director de IDEA y presidente de Ternium Argentina S. A.
- **Fernando Cocco**, director de IDEA y Socio de EY
- **Martín Galdeano**, presidente y CEO de Ford Argentina S. C. A.
- **Javier Goñi**, director de IDEA y gerente General de Ledesma S. A.
- **Daniel Herrero**, presidente de Toyota Plan Argentina S. A.
- **Guillermo Lipera**, secretario de IDEA y Socio Gerente de Bulló Abogados
- **Gabriela Renaudo**, vicepresidente 2° de IDEA y Country Group Manager South Cone de Visa
- **María Eugenia Tibessio**, directora de IDEA y presidente de DuPont Argentina y Directora de Ventas de LATAM
- **Daniel González**, director Ejecutivo de IDEA
- **Luciana Paoletti**, gerenta de Contenidos y Comunicaciones
- **Jimena Camperi**, gerenta de Redes de Profesionales, Relevamientos y Operaciones de IDEA

Comité Coloquio Ampliado

- **Gabriela Aguilar**, gerente General Argentina y vicepresidente de LATAM de Exceleerate Energy
- **Alejandra Alberdi**, board member of Directors de Eramine Sudamérica S. A.
- **Tomás Allende**, socio del Estudio Beccar Varela
- **Bernardo Andrews**, CEO de Genneia S. A.
- **Milagros Argüello**, directora General Senior de Boston Scientific Cono Sur
- **Cristina Autorino**, jefa de Relaciones con Entidades de Telecom Argentina
- **Andrea Ávila**, CEO de Randstad Argentina, Uruguay y Chile
- **Vladimir Barisic**, CEO de Viterra
- **Miguel Blanco**, director independiente de SMG
- **Claudia Boeri**, directora de IDEA y presidente de SAP Región Sur de Latinoamérica
- **María Cristina Bomchil**, directora de IDEA y Directora Ejecutiva de Valuar
- **Matías Campodónico**, presidente de Dow Argentina y Región Sur de América Latina
- **Carolina Castro**, presidente de Industrias Guidi
- **Ignacio Celorrio**, presidente para Latinoamérica de Lithium Americas Corp.
- **Ignacio Chamorro**, director Ejecutivo de Flaxseal
- **Carlos Cirimelo**, CEO de Andreani Grupo Logístico
- **Paula Cristi**, gerente General de la Compañía para Argentina y Uruguay de Despegar.com
- **María Inés del Gener**, directora de IDEA y CEO Marketplace Cono Sur de Deloitte & Co. S. A.
- **Sergio Faifman**, CEO y Vicepresidente Región Cono Sur de Loma Negra
- **Juan Farinati**, presidente y CEO de Bayer Cono Sur
- **Carola Fratini**, Head of Business Development and Underwriting Latam de Zurich

- **Patricia Furlong**, presidente de Global Processing S. A.
- **Juan Garibaldi**, CEO y vicepresidente Senior de Danone Cono Sur
- **Eduardo Gil Roca**, socio de PwC
- **Cecilia Giordano**, directora de IDEA y presidenta y CEO de Mercer Argentina, Uruguay y Paraguay
- **Eduardo Gorchs**, CEO de Siemens Sudamérica (sin Brasil)
- **Luis Guastini**, director de IDEA y presidente y CEO de ManpowerGroup Argentina
- **Juan Martín Jovanovich**, socio de KPMG Argentina, a cargo de Servicios Legales, Aduanas y Precios de Transferencia
- **Fabián Kon**, gerente General del Banco Galicia
- **Ignacio Lartirigoyen**, cofundador y presidente de Lartirigoyen & Cía. S. A.
- **César Litvin**, CEO de Estudio Lisicki, Litvin & Asociados
- **Eduardo Lopardo**, director Ejecutivo de Arcos Dorados Argentina
- **Gustavo Manríquez**, gerente General de Banco Macro
- **Verónica Marcelo**, gerenta General de Natura Argentina
- **Ricardo Markous**, CEO de Tecpetrol
- **Federico Muñoz**, economista jefe en Toyota Argentina
- **Roberto Murchison**, director de IDEA y Presidente de Grupo Murchison
- **Federico Muxí**, managing director & Senior Partner de BCG
- **Santiago Nicholson**, managing partner de Nicholson y Cano Abogados
- **Roberto Nobile**, CEO de Telecom
- **Francisco Ortega**, director de IDEA y Senior & Managing Partner Spanish-speaking Latam, McKinsey & Company
- **Juan Parma**, director de IDEA y CEO de HSBC Bank Argentina
- **Alejandro Pérez de Rosso**, partner y office head de Bain & Company Argentina
- **Guillermo Pérez**, director de IDEA y presidente y CEO de Grupo GNP S. A.
- **Gastón Remy**, director de IDEA y CEO de Nuqlea
- **Claudio Rodríguez**, director de IDEA y director de Administración y Finanzas de Sinteplast
- **Pablo Sibilla**, presidente y CEO de Renault Argentina
- **Marcelo Tarakdjian**, director de IDEA y Presidente de Telefónica Movistar Argentina
- **Martín Ticinese**, presidente de Cervecería y Maltería Quilmes
- **Sofía Vago**, directora de IDEA y CEO de Accenture Argentina
- **Pablo Venarotti**, socio de Nicholson y Cano Abogados
- **Wanda Weigert**, directora de IDEA y Directora Ejecutiva de Globant Argentina
- **Martín Zarich**, CEO de BBVA Argentina

Equipo de IDEA y asesores técnicos

Equipo de IDEA

- **Daniel González**, director Ejecutivo de IDEA
- **Luciana Paoletti**, gerenta de Contenidos y Comunicaciones
- **Jimena Camperi**, gerenta de Redes de Profesionales, Relevamientos y Operaciones de IDEA
- **Bruno Loffreda**, subgerente de Contenidos
- **Clara Roizman**, coordinadora de Contenidos
- **María Paz Segura**, coordinadora de Contenidos
- **Florencia Gadea Granadé**, analista de Contenidos
- **Ximena Casas**, coordinadora de Prensa

Asesores técnicos

- **María Laura Alzúa**, subdirectora del CEDLAS e investigadora del CONICET
- **Santiago Bulat**, economista de IDEA y director de Invecq
- **Mariana Camino**, presidente y CEO de ABECEB
- **Esteban Domecq**, asesor económico de IDEA y presidente Invecq Consultora Económica
- **Eduardo Levy Yeyati**, profesor plenario de la Universidad Torcuato Di Tella y profesor visitante de London School of Economics
- **Camila Perochena**, historiadora
- **Pablo Venarotti**, socio de Nicholson y Cano Abogados

Fuentes

Evie Papada, David Altman, Fabio Angiolillo, Lisa Gastaldi, Tamara Köhler, Martin Lundstedt, Natalia Natsika, Marina Nord, Yuko Sato, Felix Wiebrecht y Staffan I. Lindberg. 2023. Resistencia frente a la autocratización. Informe sobre la Democracia 2023. Pontificia Universidad Católica de Chile: Instituto de Ciencia Política / Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute). Reporte de la Democracia 2023 - Instituto Variedades de la Democracia (V-Dem)

https://v-dem.net/documents/35/V-dem_democracyreport2023_espanol_med.pdf

The Economist Intelligence Unit Democracy Index Report 2023
<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>

Berniell, L. y de la Mata, D. (2017). Starting on the right track?: The effects of first job experience on short and long term labor market outcomes. Documentos de Trabajo DIS Nro. 2017/26, CAF.

Encuesta Permanente de Hogares (2022) – Indec

Invecq – Información presupuestaria

Pallais, A. (2014). Inefficient hiring in entry-level labor markets. *American Economic Review*, 104(11):3565–99.

Richterman, A., Millien, C., Bair, E.F. et al. The effects of cash transfers on adult and child mortality in low- and middle-income countries. *Nature* 618, 575–582 (2023). <https://doi.org/10.1038/s41586-023-06116-2>

IPCC (2023) Sections. In: *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 35-115, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647
https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf

Cox, Kelly, Murphy, & Röttmer. (2022). Time to get serious about the realities of climate risk .Recuperado en 2023 de https://www.pwc.com/gx/en/issues/reinventing-the-future/take-on-tomorrow/download/SBpwc_2022-05-16-Climate-r2.pdf

Swiss Re Institute, Guo, Kubli, & Saner. (2021). The economics of climate change: no action not an option. Recuperado en 2023 de <https://www.swissre.com/dam/jcr:e73ee7c3-7f83-4c17-a2b8-8ef23a8d3312/swiss-re-institute-expertise-publication-economics-of-climate-change.pdf>

Business and Sustainable Development Commission. (2017). BETTER BUSINESS BETTER WORLD. Recuperado en 2023 de <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2399BetterBusinessBetterWorld.pdf>

Banco Mundial. (2021). Impactos de las crisis climáticas en la pobreza y la macroeconomía. Recuperado en 2023 de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/121961624981444917/pdf/Argentina-Poverty-and-Macro-Economic-Impacts-of-Climate-Shocks.pdf>

Zurich. (2023). Here's how climate change will impact businesses everywhere – and what can be done. Recuperado en 2023, de <https://www.zurich.com/en/knowledge/topics/climate-change/how-climate-change-will-impact-business-everywhere>

World Economic Forum. (2022). Winning the Race to Net Zero. En <https://www.weforum.org/reports/winning-the-race-to-net-zero-the-ceo-guide-to-climate-advantage/> Recuperado en 2023 de https://www3.weforum.org/docs/WEF_Winning_the_Race_to_Net_Zero_2022.pdf

EY. (2022). How can corporate reporting bridge the ESG trust gap? Recuperado en 2023, de [ey-global-reporting-survey-report-2022.pdf](https://www.ey.com/en_gl/global-reporting-survey-report-2022.pdf)

EY. (2022). When will climate disclosures start to impact decarbonization? EY. https://www.ey.com/en_gl/climate-change-sustainability-services/risk-barometer-survey-2022.

Rogers, K., & Cosgrove, A. (2021). The CEO Imperative: Accelerate to get ahead of the changing consumer. EY. https://www.ey.com/en_gl/consumer-products-retail/accelerate-to-get-ahead-of-the-changing-consumer

Rogers, K., & Cosgrove, A. (2021). The CEO Imperative: Make sustainability accessible to the consumer. EY. https://www.ey.com/en_gl/consumer-products-retail/make-sustainability-accessible-to-the-consumer

EY. (2018). How business skills can help transform communities. EY https://www.ey.com/es_mx/purpose/food-security

World Economic Forum. (2022). Stakeholder Capitalism Metrics Initiative: Partner Case Studies. <https://www.weforum.org/whitepapers/stakeholder-capitalism-metrics-initiative-partner-case-studies>

Mercado Libre. (2023). Tendencias de consumo online con impacto positivo. Recuperado en 2023 de https://meli-sustentabilidad-bucket.s3.amazonaws.com/Tendencias_Impacto_Positivo_LATAM_es_2023_4c596e7394.pdf?updated_at=2023-08-01T14:01:26.385Z

Arabesque Partners.clark, Gordon L., Feiner, A., & Viehs, michael. (2015). HOW SUSTAINABILITY CAN DRIVE FINANCIAL OUTPERFORMANCE MARCH 2015 UPDATED VERSION. Recuperado en 2023 de https://arabesque.com/research/From_the_stockholder_to_the_stakeholder_web.pdf

Cruces, G., Galiani, S., & Kidyba, S. (2010). Payroll taxes, wages and employment: identification through policy changes. *Labour Economics*, 17(4), 743-749. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2009.11.004>

Hamermesh, D. (2021). Do labor costs affect companies' demand for labor? *IZA World of Labor* 2021: 3v2. <https://doi.org/10.15185/izawol.3.v2>

Levy, S. (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Brookings Institution Press.

Anexos

Encuesta de Expectativas de Ejecutivos de IDEA 2023

<https://www.idea.org.ar/wp-content/uploads/2023/08/2023-IDEA-Encuesta-de-Expectativas-de-Ejecutivos-2023.pdf>

Informe – Entidades empresarias pidieron suspender resolución de la Justicia laboral que establece intereses exorbitantes en pagos por juicios laborales

https://www.idea.org.ar/wp-content/uploads/2023/09/Comunicado-IDEA_Pedido-de-suspension-de-la-vigencia-del-Acta-2764-22-06-07-2023.pdf

Relevamiento – Generación sub40: nacer y vivir en democracia de IDEA JOVEN 2023

[2023 - IDEA - Relevamiento - Generación sub40 nacer y vivir en democracia.pdf](#).

Relevamiento – El país que queremos construir 2023

[2023 - IDEA - Relevamiento 59C - El país que queremos construir VF.pdf](#).

Marco general de supuestos para las estimaciones de crecimiento

Agroindustria:

Se considera aumento de consumo interno con relación al crecimiento esperado de la población y exportaciones estimadas por el Consejo Agroindustrial Argentino (CAA). Inversión estimada en función coeficientes fijos de construcción, maquinaria, equipos y transporte, entre otros. Aporte fiscal y dinámica de crecimiento de exportaciones considera eliminación la declaración de exportación (DEX) a los productos sin soja.

Energía:

Desarrollo de Vaca Muerta con cerca de 1 millón de barriles de petróleo por día (bbl/d) en 2030 y proyecto de exportación GNL de YPF (10 Mtpa). Empleo directo e indirecto según coeficientes empleo-producto (toda la cadena). No considera Palermo Aike, Offshore MDQ ni crecimiento de Downstream. Considera USD 65 por bbl, USD 8 por Mbtu en exportación por gasoducto, USD 10 por Mbtu GNL, precio interno PG (USD 3,5 por Mbtu). Inversión en función de estimación de pozos para producción y exploración (solo *upstream*).

Minería:

Considera status de proyectos actuales y avances de proyectos que están en etapa P.E.A (en escenario de mayor crecimiento avanzan los 6 proyectos de cobre). Empleo directo e indirecto según coeficientes empleo-producto e inversión en función de las estimaciones por proyecto.

Economía del Conocimiento:

Exportaciones considera crecimiento del indicador de países referentes en la última década según OMC y crecimiento de empresas adheridas a Ley de Software (no considera valor de demanda interna de Servicios EdC por falta de información). Para escenario con ecosistema, se toma como referencia regiones beneficiadas por *nearshoring* posterior a la guerra. No se considera inversión en capital físico por ser intensivo en RR.HH.

Turismo:

Considera que hacia 2033 el Turismo alcanzará entre 9% y 10% del PBI. Crecimiento de empleo en relación a la actividad real según coeficiente empleo-actividad actual. Aportes fiscales según presión tributaria en hoteles y restaurantes. Reposicionamiento de la Argentina como destino internacional para exportaciones.

El escenario macroeconómico se caracteriza por una caída del PBI del 3% en 2023, un crecimiento del 1% en 2024, tasas de 5/4% entre 2025 y 2027 y convergencia a una tasa de crecimiento de 2,5% i.a. promedio en adelante. En lo monetario, se considera un acomodamiento en 2024 (devaluación promedio interanual del orden del 188%) y una progresiva reducción de la devaluación hacia adelante. Se asume que este proceso sigue un conjunto de reglas claras desde lo fiscal y monetario que logra anclar expectativas de los agentes y se limita la incertidumbre de corto y largo plazo de forma tal que hace factibles la evaluación de inversiones con plazos de recupero de 10 o más años.