

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

FINANZAS PÚBLICAS

Juan Carlos R. Bárbaro
José Garzón Maceda
María Viviana Toffanin
Félix Salvador Embón

Posadas, marzo de 2006



EDITORIAL UNIVERSITARIA DE MISIONES

San Luis 1870

Posadas – (M3300MNX) Misiones – Tel-Fax: (03752) 428601

Correos electrónicos:

edunam-admini@arnet.com.ar

edunam-direccion@arnet.com.ar

edunam-produccion@arnet.com.ar

edunam-ventas@arnet.com.ar

Armado de interiores: Amelia E. Morgenstern

Colección: Cuadernos de Cátedra

Coordinación de la edición: Nicolás Capaccio

Tapa: Javier B. Giménez

Corrección: Amelia E. Morgenstern

Finanzas públicas 2006 / coordinado por Juan Carlos Bárbaro - 1a ed. - Posadas : EDUNAM - Editorial Universitaria de las Univ. Nacional de Misiones, 2006.
80 p. ; 30x21 cm. (Cuadernos de cátedra)
ISBN 950-579-043-0

1. Finanzas Públicas. I. Bárbaro, Juan Carlos, coord.
CDD 336

Fecha de catalogación: 17/02/2006

ISBN-10: 950-579-043-0

ISBN-13: 978-950-579-043-2

Impreso en Argentina

©Editorial Universitaria

Universidad Nacional de Misiones

Posadas, 2006

Síntesis Currículum Autores

JUAN CARLOS R. BÁRBARO

Formación Profesional

- ❑ DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Misiones. Tesis en Curso.
- ❑ MAGÍSTER EN FINANZAS PÚBLICAS. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata.
- ❑ CONTADOR PÚBLICO. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Misiones. U.Na.M.

Antecedentes Profesionales

- ❑ COORDINADOR PROGRAMA AULA VIRTUAL. MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE MISIONES.
- ❑ AUDITOR CONTABLE. UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA. U.Na.M.

Antecedentes en la Docencia

- ❑ PROFESOR ADJUNTO REGULAR POR CONCURSO. Responsable de la Cátedra Finanzas Públicas. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Misiones. U.Na.M.
- ❑ PROFESOR TITULAR REGULAR POR CONCURSO. Actuación Profesional III. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Misiones. U.Na.M.

Publicaciones

- ❑ FINANZAS PÚBLICAS. CUADERNOS DE CÁTEDRA. Editorial Universitaria. Año 2004.
- ❑ ESTIMACIÓN DEL COSTO DEL EGRESADO UNIVERSITARIO. Editorial Universitaria. Año 2001.
- ❑ UNA EXIGENCIA. LA CAPACITACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO. Marzo/ 2001.
- ❑ NECESIDAD DE REFORMA DEL ESTADO Y SU ROL COMO FORMADOR DE RECURSOS HUMANOS. Septiembre/2000.

JOSÉ GARZÓN MACEDA

Formación Profesional

- ❑ CONTADOR PÚBLICO. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Misiones.

Antecedentes Profesionales

- ❑ Subsecretario de Acción Social. Ministerio de Bienestar Social de la Mujer y la Juventud de la Provincia de Misiones.
- ❑ Dirección General de Rentas de la Provincia de Misiones. Jefe de Dpto. Despacho.
- ❑ Presidente del HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE de la ciudad de Posadas.
- ❑ Presidente de la Comisión de Hacienda. HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE de la ciudad de Posadas.

Antecedentes en la Docencia

- ❑ Jefe de Trabajos Prácticos Regular por concurso. Finanzas Públicas. U.Na.M.
- ❑ Ayudante de Primera. Finanzas Públicas. U.Na.M.
- ❑ Ayudante de Primera. Contabilidad General. U.Na.M.
- ❑ Ayudante de Segunda. Contabilidad General. U.Na.M.

Publicaciones

- ❑ FINANZAS PÚBLICAS. CUADERNOS DE CÁTEDRA. Editorial Universitaria. Año 2004.

MARÍA VIVIANA TOFFANÍN

Formación Profesional

- ❑ LICENCIADA EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Misiones. U.Na.M.
- ❑ CONTADORA PÚBLICA. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Misiones. U.Na.M.

Antecedentes Profesionales

- ❑ Personal de Fiscalización en la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Antecedentes en la Docencia

- ❑ Ayudante de Primera Regular por Concurso. Finanzas Públicas Universidad Nacional de Misiones.
- ❑ Ayudante de Primera Interina. Instituciones Económicas. Universidad Nacional de Misiones. (Noviembre de 2000 a Agosto. de 2003).

Publicaciones

- ❑ FINANZAS PÚBLICAS. CUADERNOS DE CÁTEDRA. Editorial Universitaria. Año 2004.

FÉLIX SALVADOR EMBÓN

Formación Profesional

- ❑ ABOGADO. Universidad Nacional de Córdoba.
- ❑ PROCURADOR. Universidad Nacional de Córdoba.

Antecedentes Profesionales

- ❑ Dirección General de Rentas de la Provincia de Misiones. Asesor Letrado. Apoderado.
- ❑ Dirección Provincial de Vialidad de la Provincia de Misiones. Asesor Letrado.
- ❑ Dirección Provincial de Catastro de la Provincia de Misiones. Asesor Letrado.

Antecedentes en la Docencia

- ❑ DOCENTE AD-HONOREM DE LA CÁTEDRA DE “FINANZAS PÚBLICAS”. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Misiones. U.Na.M.
- ❑ JEFE DE TRABAJOS PRÁCTICOS. FINANZAS PÚBLICAS. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Misiones. U.Na.M.
- ❑ DOCENTE AD-HONOREM. FINANZAS PÚBLICAS. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Misiones. U.Na.M. 2001.
- ❑ DOCENTE AD-HONOREM. FINANZAS PÚBLICAS. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Misiones. U.Na.M. 2005.

Agradecimientos

Esta producción es el resultado de una estrategia pedagógica conjunta que tuvo la participación de distintos protagonistas quienes, en su rol, supieron contribuir a lograr este resultado. La intervención de ellos me deja una experiencia única que justifica los sacrificios realizados.

Por ello, vayan mis sinceras felicitaciones al grupo de amigos profesionales integrantes de la cátedra, José Garzón Maceda, María Viviana Toffanin, Félix Salvador EMBON; al grupo de estudiantes del cursado 2005; especialmente a MI FAMILIA, por quitarle horas de dedicación y darme toda su comprensión, y a DIOS, por acompañarme siempre en estas acciones.

Juan Carlos Bárbaro

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
MÓDULO 1 SECTOR PÚBLICO	8
EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	8
1- Principales Exponentes	8
2- Las Finanzas Públicas y la Economía de Mercado	12
3- Las Necesidades Públicas	13
4- Bienes y Servicios Públicos	13
5- El Gasto Público	14
MÓDULO 2 RECURSOS DEL ESTADO	15
MUNICIPALISMO – AUTARQUÍA o AUTONOMÍA -	15
1- Introducción	15
2- Relación Histórica	15
3- Conceptos de Autonomía y Autarquía	16
4- Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	16
5- Autores	18
6- Consecuencias Impositivas	24
7- Análisis de la Constitución Provincial	25
8- Consideraciones Finales	25
MÓDULO 3 DESARROLLO ECONÓMICO	27
CRÉDITO PÚBLICO LA DEUDA PÚBLICA ARGENTINA	27
1- Introducción	27
2- Endeudamiento - Orígenes y Evolución	27
3- El Gran Golpe: 1976-2001	29
4- El Default	31
5- Contexto Económico - La Recesión Económica	32
6- La reestructuración de la deuda	33
7- Situación actual	38
8- Consideraciones Finales	39
9- Bibliografía	40
MÓDULO 3 DESARROLLO ECONÓMICO	41
RECURSOS HIDROENERGÉTICOS	41
1- Introducción	41
2- Los proyectos Hidroenergéticos – óptica mundial y regional	41
3- Óptica regional - megaproyectos energéticos	46
4- Estado actual del proyecto	51
5- Proyecto hidroeléctrico Corpus Christi	52
6- Consideraciones Finales	56
7- Bibliografía	57

INTRODUCCIÓN

El presente documento se plantea a partir de las tres dimensiones modulares en las que se encuentra organizada la cátedra. Las mismas son: Módulo I) Sector Público, Módulo II) Recursos del Sector; y Módulo III) Desarrollo Económico.

Para el Módulo I) se incluye un trabajo que expone la tarea de estudio y comprensión de las Finanzas Públicas como ciencia y disciplina modernas. Como tales resulta muy difícil de practicar sin el análisis y sustento de las diferentes, pero complementarias, corrientes de pensamientos que marcaron su inicio y evolución. Por ello, se desarrollan los aportes que los principales analistas realizaron, para finalizar estudiando su rol en los Estados Modernos y su relación con la Economía en General, y con la teoría de las necesidades en particular.

Respecto al Módulo II), se pretende participar en la actual discusión respecto a la autonomía o autarquía de uno de los protagonistas de la generación de recursos para el sector público. Este trabajo se plantea a partir de la autarquía municipal y pretende exponer una posición, respecto del actual debate nacional, acerca de si los municipios son autárquicos o autónomos. Se ha considerado importante abordar el tema, en relación a la provincia de Misiones, dada su importante implicancia tributaria. A mi criterio, los municipios misioneros no escapan a la realidad nacional, es decir son autárquicos. Mucho se ha polemizado en la doctrina nacional al respecto, incluso la Corte Suprema de Justicia a cambiado su interpretación de esta cuestión, sin que se pueda definir si tienen una respuesta final.

Finalmente, en el Módulo III), se desarrollan aspectos referidos a dos temas que resultan de fundamental importancia e impacto directo a las finanzas públicas, a saber: a) Reestructuración de la Deuda Pública, b) Recursos Hidroenergéticos. Para el primer tema, se describe el proceso que transitó la República Argentina en pos de mejorar su estructura de la deuda. En el segundo tema, se sigue el mismo proceso, que a la fecha no se encuentra definido y que exige el conocimiento de toda la problemática atento al impacto en la Provincia de Misiones. Ambas cuestiones son desarrolladas a partir del análisis de su evolución para arribar a la actual situación.

Es el objetivo de estas producciones servir como recursos bibliográficos, tanto para el desarrollo de la asignatura como base de investigaciones e información general para toda la comunidad.

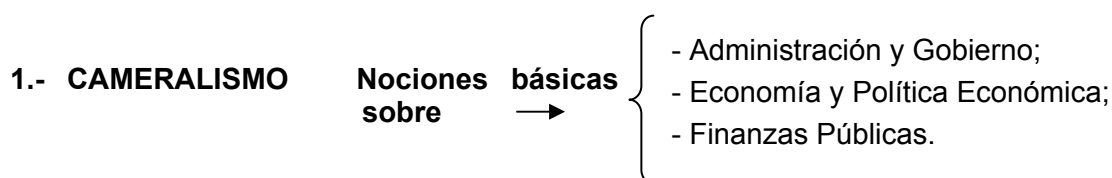
MÓDULO 1 SECTOR PÚBLICO

Tema:

EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

1- Principales Exponentes

La evolución de la ciencia de las Finanzas Públicas, como disciplina moderna, puede sintetizarse del siguiente modo¹:



Esta corriente de pensamiento analiza las cuestiones que atañen a la economía y a las finanzas públicas desde el punto de vista del Estado como protagonista de las actividades mencionadas. El cameralismo (*Kammer = Cámara o Gabinete Real*) puede ser considerada la primera expresión de la ciencia de las finanzas públicas.

2.- LOS FISIÓCRATAS

Se caracterizaron por

Realizar el primer intento de definición de la economía como sistema científico.

Ensayar por primera vez un enfoque macroeconómico.

Sostener la teoría del producto neto, por la cual explicaban que solo la actividad agrícola puede arrojar un producto neto superior a los sistemas implementados por la producción (salarios e intereses), entre otras ideas.

3.-ADAM SMITH

Su pensamiento se estructuró básicamente sobre dos temas:
El papel del Estado y los Ppios. de la Imposición.

El Estado debe limitarse a ciertos cometidos bien delimitados (defensa, seguridad interior, justicia, los trabajos públicos y el manejo de las entidades públicas destinadas al fomento del comercio y la educación).

Los impuestos deben derivar de una u otra de las tres fuentes de las que derivan los ingresos individuales (rentas, beneficios y salarios).

Formuló cuatro principios de la imposición: 1- igualdad; 2- certeza; 3- comodidad y 4- Economicidad, entre algunos de sus aportes.

¹ Para la profundización de los temas mencionados véase Jarach Dino, "Finanzas Públicas y Derecho Tributario", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2003, pág. 4 y siguientes.

4.- DAVID RICARDO

Autor del primer análisis en materia de Imposición con carácter científico.

- Desarrolló su estudio sobre la teoría general de la Imposición, centrándose en los impuestos que afectan la renta de la tierra.
- Su teoría de la renta diferencial, conocida como de la “renta ricardiana”, ha sido extendida por la doctrina a todos los fenómenos de rentas diferenciales o excedentes.
- Sus estudios, aun hoy, sirven de modelo para las teorías que analizan los efectos de los impuestos sobre los distintos factores de la producción; etc.

5.- JOHN STUART MILL

Continuador del pensamiento económico de Adam Smith, refuta parte de sus ideas.

- Objeta el principio del beneficio y lo reemplaza por el de la capacidad de pago o contributiva, que desemboca en los principios de igualdad, proporcionalidad y minimización del sacrificio.
- Sostiene a raíz de ello, la necesidad de impuestos progresivos;
- Aunque las versiones más recientes de capacidad contributiva, analizadas sobre curvas de utilidad social, distan bastante de su posición individualista.
- Aporta la teoría de la doble imposición del ahorro, con enorme influencia sobre el desarrollo posterior de la ciencia financiera, la legislación y la política fiscal.

6.- BASTIAT Y SENIOR

Definieron los fenómenos financieros como un fenómeno de cambio.

- Postulan que los impuestos se perciben a cambio de servicios prestados por el Estado.
- Definen a las finanzas públicas como un fenómeno análogo al económico y, desde una óptica filosófica – política, como una manifestación del contrato social.
- Consideraban la intervención del Estado como un factor positivo, dentro de un marco de acción acotado en el proceso económico.
- Contradican plenamente las posiciones adoptadas por J. B. Say, Pareto, y otros.

7.- JEAN B. SAY

Considera a la actividad Financiera del Estado Como un fenómeno de consumo y no de creación ni cambio de riquezas.

- Puede considerarse el primer exponente de una corriente pesimista respecto al papel del Estado.
- Su famosa "ley de salidas" niega la posibilidad del equilibrio sin plena ocupación.
- Explica la imposibilidad en el largo plazo de que pueda existir una crisis duradera con desocupación de hombres y otros factores, entre otros análisis.

8.- FRANCISCO FERRARA

Analiza el fenómeno de la imposición desde dos concepciones: la filosófica y la histórica.

- Filosófica: el impuesto no es sino la contraprestación de los servicios prestados por el Estado.
- Histórica: el impuesto es la disminución de riqueza de los particulares por voluntad de los gobernantes, sin compensación alguna.
- Concluye que el impuesto no es ni un bien ni un mal, viene a ser un consumo impedido por otro que lo sustituye.
- Agregado que para establecer su utilidad, los juicios de valor deben basarse en la comparación entre consumo impedido y consumo sustituto, y entre el aquel y los consumos no impedidos (respetados), etc.

9.- EL MARGINALISMO

Con su enfoque marginalista de los problemas económicos dan nuevo impulso a la consideración del impuesto como fenómeno económico de cambio.

- Promovieron el estudio de la finanzas públicas como un problema de valor, semejante al problema económico de la satisfacción de las necesidades individuales.
- Formulan que las necesidades públicas son más que las necesidades de los individuos, que cada sujeto ordena junto con las demás necesidades individuales.
- Recibieron críticas por estos postulados: 1- consideraron que el individuo debía desplazar al Estado respecto de las decisiones de necesidades públicas a satisfacer y de los recursos para financiar su actividad; 2- la posibilidad de dividir en participaciones individuales los beneficios de servicios indivisibles; 3- la determinación y comparación de utilidades marginales en forma precisa que debía realizar cada individuo.

10.- Bifurcación de las Ideas

De nuevos aportes y críticas realizadas a las ideas marginalistas, surgieron dos grandes corrientes de pensamiento: una nueva corriente marginalista (Emil Sax, Ugo Mazzola, Maffeo Pantaleón, Antonio De Viti Marco, Knut Wicksell y Eric Lindahl), que trató de corregir las fallas de la anterior; otra, que desecha el enfoque económico, y que a su vez se separa en dos doctrinas: la sociológica (Pareto y sus seguidores) y la política (Griziotti y Jéze).

11.- Las Finanzas Clásicas

Siguiendo los pasos de Adam Smith, defendían principalmente los siguientes principios:

- ⇒ Limitaciones a las tareas y objetivos del Estado, reduciéndolos a tres funciones: defensa exterior, seguridad interior y fomento del bien común a través de sus servicios de educación, justicia y obras públicas.
- ⇒ Neutralidad de la imposición.
- ⇒ Equilibrio presupuestario.
- ⇒ Separación de las finanzas en ordinarias y extraordinarias, según las formas de cobertura de los gastos adoptada.

Las ideas básicas de esta doctrina sufrieron una fuerte conmoción, básicamente por dos causas históricas:

- ⇒ la Primera Guerra Mundial, que provocó enormes fluctuaciones en las economías de los países involucrados; y
- ⇒ una crisis económica de carácter mundial, iniciada en los años '30 del siglo XX.

Con la magnitud de los programas de seguridad social y una política de desarrollo económico y social con amplio protagonismo del Estado, sufre un nuevo golpe la doctrina financiera clásica, motivado principalmente en la terrible situación de posguerra que dejó el segundo conflicto bélico mundial. Surgió una nueva estructura del mundo económico, dejando atrás a una economía de mercado con una libertad casi absoluta de las leyes de la oferta y la demanda, y el Estado se transformó en una parte importantísima de la política económica (estructura que se denominó Economía Dirigida o Intervencionismo Estatal).

Pero no existió acontecimiento relacionado con la vida económica y social en la historia que haya influido en forma más decisiva en el pensamiento económico y financiero, que la crisis de los años '30. La depresión económica que siguió al colapso de la Bolsa de Nueva York en el año 1929 afectó a muchos países del mundo, y centró la desconfianza en muchas doctrinas científicas existentes, por lo que proliferaron las ideas tendientes a la comprensión de las fluctuaciones económicas (ciclos), abriendo nuevos caminos a la elaboración de originales doctrinas relacionadas con las finanzas públicas. Es en este contexto donde debemos ubicar a John Maynard Keynes.

12.- JOHN MAYNARD KEYNES

Evidenció gran interés por los problemas reales de la vida económica, atribuyendo al Estado el rol de reactivamente de la economía.

- Se dedicó completamente al estudio de la depresión de los años 30, y a la forma de recobrar el pleno empleo y la recuperación de la economía.
- Profundizó su estudio sobre los problemas de posguerra y de los acuerdos monetarios internacionales.
- Su metodología de análisis se centró en un enfoque macroeconómico.
- Su mayor contribución al pensamiento financiero se debe a su "Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero" (1936).
- Construye una teoría económica nueva, sosteniendo la posibilidad de equilibrio con desempleo.

13.- Alvin Hansen

Con ideas distintas, pero en forma paralela a la teoría Keynesiana, ALVIN HANSEN apoya la teoría de Keynes acerca de la posibilidad de que exista equilibrio sin pleno empleo; asegura que es cometido del Estado utilizar el gasto público para llenar la brecha entre ahorro e inversión, pero que esos gastos deben ser financiados a través del endeudamiento del Estado, para así no sacar recursos de la economía privada que restrinjan aun más las inversiones, admitiendo el déficit presupuestario en situaciones de desempleo y depresiones económicas.

14.- Abba Lerner

Realizó una interpretación algo extrema del pensamiento Keynesiano, sosteniendo la siguiente postura:

- ⇒ el único papel de los impuestos es ser un instrumento para absorber poder adquisitivo a los particulares al efecto de combatir brotes inflacionarios;
- ⇒ las finanzas públicas son una mera herramienta de política económica y de estabilización;
- ⇒ por lo anterior, separa el estudio de las finanzas públicas de la problemática concerniente a: asignación óptima de recursos, problemas de redistribución del ingreso, justicia y eficiencia de la actividad estatal.

15.- SÍNTESIS²:

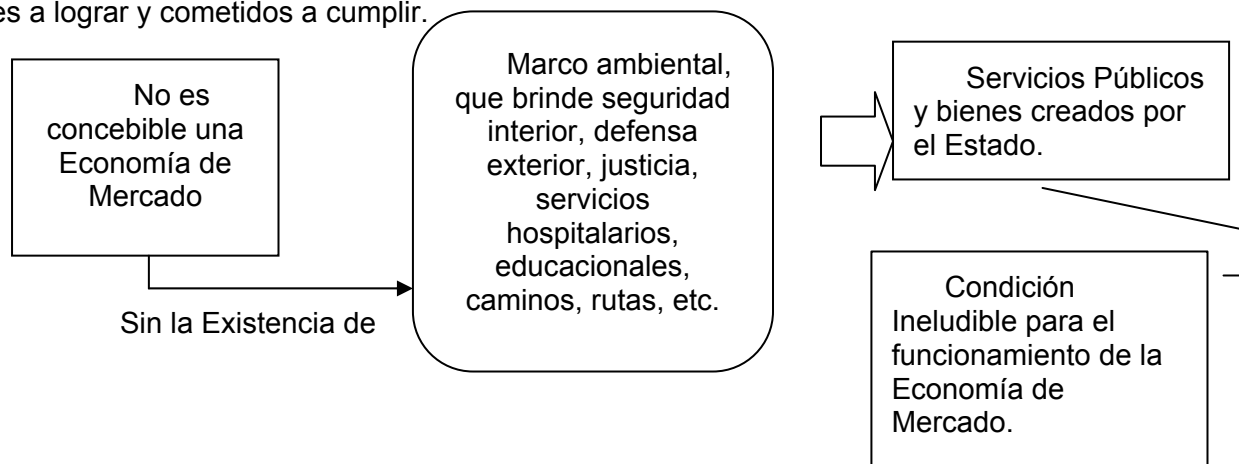
aquí se cita el magistral aporte de RICHARD A. MUSGRAVE, quien asigna a la actividad financiera del Estado múltiples funciones:

- ⇒ asignación de los recursos (aquí el problema a resolver es el de la asignación óptima de recursos disponibles para la satisfacción de las necesidades públicas y privadas, suponiendo que las necesidades públicas son sentidas o valoradas por los individuos quienes las ordenan juntamente con las necesidades privadas en una escala de preferencias);
- ⇒ distribución de los ingresos (suponiendo resuelto ya el problema de la distribución justa);
- ⇒ asegurar la plena ocupación (suponiendo también alcanzado ya el objetivo de plena ocupación y estabilidad del nivel de precios).

Aportan también una síntesis, que coincide con la interpretación que hacen hoy la mayor parte de los autores, COSCIANI y NEUMARK, aceptando tanto el enfoque clásico como el Keynesiano, asegurando que no se trata de receptor ambos conceptos, sino de superarlos, encontrando una verdadera conjunción de ideas que logre reunirlos en una teoría general de las finanzas públicas.

2- Las Finanzas Públicas y la Economía de Mercado

Para conseguir comprender la naturaleza y alcance de lo que llamamos actividad financiera del Estado, basta mencionar que, en todos los casos, el Estado es una organización humana con fines a lograr y cometidos a cumplir.



² Jarach D., obra citada, pág. 36 y siguientes.

La coexistencia de estos dos sistemas económicos implica, entre otras, estas interrelaciones:

- ⇒ Existencia de economías y deseconomías externas provocadas justamente por la actividad financiera desarrollada por el Estado (proceso ingreso– gasto).
- ⇒ Existencia del mercado como ámbito para el aprovisionamiento de bienes, servicios y factores productivos a ser aplicados en la economía del sector público.
- ⇒ Modificaciones en la demanda y la oferta de bienes, servicios, etc., y de los precios, como consecuencia de los gastos y de los recursos públicos, así como variaciones de los salarios, tasas de interés, niveles de ahorro, consumo, incentivos al trabajo, la inversión, al ocio y a la producción del sector privado.

Como vimos, el papel del Estado en la economía no se corresponde con una interferencia externa; la actividad financiera del Estado no es solo una suma de instrumentos de política económica, representa en realidad, un sistema económico distinto de la economía de mercado, pero interdependiente.

Así, la economía general se compone de dos sistemas económicos:

- ⇒ la economía de mercado (donde rigen los precios y una estructura multisubjetiva), y
- ⇒ las finanzas públicas (donde rige el proceso ingreso–gasto y una estructura unisubjetiva).

3- Las Necesidades Públicas³

Sintéticamente, podemos afirmar que los conceptos a analizar en relación con el estudio de las necesidades públicas son los siguientes:

- ⇒ el concepto de necesidades públicas es contemporáneo y consustancial con la existencia del Estado y su evolución histórica;
- ⇒ la existencia de un Estado (organización humana) presenta la necesidad de crear organismos con fines particulares;
- ⇒ los fines del Estado son determinados por consideraciones culturales, sociales, religiosas, económicas, geográficas, etc., que cambian con el transcurso del tiempo. Es así que las necesidades se hacen públicas, en un momento dado, cuando el Estado las asume como propias, y procura, con medios alternativos, su satisfacción;
- ⇒ entre las necesidades públicas existen algunas que van acompañadas por necesidades privadas y que quedan satisfechas por el mismo bien o servicio público suministrado; otras, en cambio, no coinciden con necesidades individuales;
- ⇒ generalmente no resulta útil separar entre las necesidades públicas que pertenecen a la propia esencia del Estado de las otras, que asume sin que respondan a sus funciones primordiales;
- ⇒ pueden concebirse las necesidades públicas como una consecuencia inmediata de la existencia de fines asignados al Estado; así, se llaman necesidades públicas, a las que la organización siente como consecuencia de su propia existencia y mantenimiento, y de los fines que persigue.

4- Bienes y Servicios Públicos

Una parte fundamental en el proceso financiero de la actividad es producir o hacer producir los bienes (ya sean materiales o inmateriales) que resulten idóneos para satisfacer las necesidades públicas existentes. Tales bienes se llaman, por ello, bienes públicos.

Entre estos bienes públicos predominan los bienes inmateriales, razón por la cual se habla de servicios públicos.

³ Jarach D., obra citada, pág. 44 y siguientes.

Servicios Públicos Divisibles

Satisfacen necesidades públicas y, al mismo tiempo, necesidades particulares. Pero la necesidad a satisfacer por el Estado es siempre una necesidad pública, que nace de los fines que forman los propósitos básicos de la organización estatal, en determinadas condiciones de tiempo y lugar.

Servicios Públicos Indivisibles

Hay otros servicios que el estado presta persiguiendo sus propios fines y que corresponden a necesidades públicas que no son susceptibles de demanda individual.

5- El Gasto Público

El gasto público "...consiste en la erogación que el Estado efectúa para adquirir bienes intermedios y factores de la producción, a fin de combinarlos adecuadamente para la producción de bienes y servicios públicos o para adquirir directamente bienes en el mercado destinados a asumir la función de bienes, públicos, sin necesidad de transformación por el Estado"⁴.

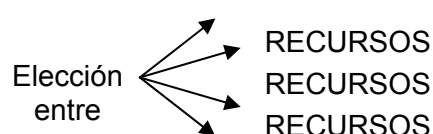
Es posible, en el último caso mencionado en el párrafo anterior, que el Estado se ocupe también de la producción de un servicio, la distribución de los bienes adquiridos entre los destinatarios. El gasto público puede perseguir finalidades distintas de las típicas ya mencionadas, y provocar otros efectos que los propios de la producción de bienes y servicios públicos.

El gasto público invade la economía de mercado, de la cual constituye un elemento componente, ya que la erogación estatal destinada a la obtención de bienes y factores productivos constituye una parte importante de la demanda global de bienes y servicios en el mercado. Con esto, no quiere decirse que el componente "Recursos" no invada o influya en la economía, pero no lo hace como el gasto público. Los recursos alteran "desde afuera" tanto la demanda como la oferta de bienes y servicios, ya que influyen sobre las cantidades ofrecidas o demandadas y sobre sus precios; aunque el efecto completo que producen los recursos sobre la economía de mercado no es fácil de identificar, ese análisis es de fundamental importancia porque, como actúa a la par del gasto, puede interferir, ya sea acentuando o neutralizando en forma total o parcial el efecto buscado por el Estado a través de la erogación realizada.

Así, analizando los distintos roles que adquiere el Gasto Público, podemos decir que:

- ⇒ es un instrumento del Estado para la adquisición de bienes y servicios destinados a la producción de bienes públicos;
- ⇒ es un componente de la demanda global de la economía actuando como un determinante del nivel de empleo y de producción, como así también, de la balanza de pagos;
- ⇒ es también instrumento de "asignación" de recursos materiales y humanos en las diferentes etapas de la producción, y determina el desplazamiento de recursos del consumo hacia la inversión, o viceversa;
- ⇒ tiene, siempre, efectos redistributivos que, buscados deliberadamente alteran la composición del ingreso nacional y el bienestar de la sociedad;
- ⇒ como instrumento para la estabilidad y el desarrollo busca la asignación óptima de los recursos productivos;
- ⇒ sus efectos no pueden aislarse de los efectos de los ingresos (recursos) con los que se financia, dependiendo así, el efecto del gasto, entre otros factores, de los recursos que se emplean para financiarlos.

Independencia de las decisiones relacionadas a gastos y recursos



Los procedimientos para la obtención del poder de compra para efectuar gastos, no constituye un paso posterior, lógica ni cronológicamente, a la determinación de los gastos.

⁴ Jarach D., obra citada, pág. 55.

MÓDULO 2 RECURSOS DEL ESTADO

Tema:

MUNICIPALISMO – AUTARQUÍA o AUTONOMÍA -

1- Introducción

La discusión acerca de la autonomía o autarquía municipal en nuestro país es antigua y cobró mayor importancia en los últimos años, sin que podamos decir que la polémica terminó y hoy existe una única postura.

Eminentes juristas han analizado la cuestión, y con excelentes argumentos sostienen una u otra figura. Definir si los municipios son autónomos o autárquicos es de una inmensa importancia, ya que de esto deriva el estatus del ente y sus correspondientes potestades, de las cuales las tributarias son de fundamental importancia para las finanzas públicas.

Esta controversia solo puede dilucidarse acudiendo a la jurisprudencia y a la doctrina, con especial y particular referencia al orden jurídico argentino.

Es el objetivo de este documento contribuir a la discusión y sumar cuestiones que no deben descuidarse a los fines de la cuestión.

2- Relación Histórica

España adoptó, para América, un sistema de colonización esencialmente urbano, consistente en la fundación de ciudades, desde las cuales emanaba tanto la acción de gobierno como la religiosa.

Formalmente, la existencia de la ciudad y la posibilidad de usar el nombre que había sido elegido surgían al establecerse el “cabildo”, el cual era una institución de raigambre castellana cuyas principales funciones eran:

- ⇒ Gobierno comunal
- ⇒ Judicial
- ⇒ Legislativa (ordenanzas municipales)
- ⇒ Financieras (administraban sus bienes y recaudaban tributos con permiso de autoridad superior).

La vida institucional de los antiguos cabildos fue quebrada e interrumpida en 1821 mediante el decreto suscripto por Rivadavia, durante el gobierno de Martín Rodríguez, quien los suprimió. Joaquín V. González dijo en esa oportunidad: “La Nación perdió su tradición municipal” (Obras Completas, T. 3º pág. 583). En 1824 Córdoba, y en 1837 Jujuy, tomaron la misma decisión. Con ello dejaron de tener importancia en la vida institucional argentina.

En la ciudad de Tucumán, el 9 de julio de 1816, las entonces autodenominadas “Provincias Unidas”, reunidas en un Congreso, declaran solemnemente que era “voluntad unánime e indubitable de estas provincias romper los violentos vínculos que las ligaban a los reyes de España, recuperar los derechos de que fueron despojados e investirse del alto carácter de nación libre e independiente del Rey Fernando VII, sus sucesores y metrópoli”. En esa oportunidad no hubo acuerdo respecto de la forma de gobierno, cuestión que se zanjó de forma definitiva con la sanción de la Constitución Nacional del año 1853.

La constitución de los Estados Unidos y las “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”, que había escrito Alberdi en Chile con motivo de la reunión del Congreso (1853), fueron los elementos de juicio con que contaron los constituyentes para la redacción de la carta fundamental. El texto consagró el sistema representativo, republicano y federal de gobierno.

El 1º de mayo de 1853 fue firmada la constitución y, por decreto de Urquiza, fue jurada el 9 de julio por todas las provincias excepto la de Buenos Aires. Esta recién lo haría el 21 de octubre de 1860.

La Constitución de 1853 se ocupó de los municipios con una pequeña referencia en su Art. 5. Por lo cual es fácil deducir que la vida municipal estaba absorbida en la vida provincial. Fueron estas las instituciones que convergieron en la Asamblea Constituyente de 1853.

3- Conceptos de Autonomía y Autarquía

Resulta imprescindible determinar los conceptos de autonomía y autarquía, ya que de ello derivan diversas consecuencias jurídicas.

Semánticamente, el término autonomía, de autos, por sí mismo y nomos, ley, consiste en la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado.

Entiendo que estos conceptos pertenecen a los Derechos Constitucional y Administrativo; en consecuencia, trataré de precisar qué opinan del tema los doctrinarios de estas ramas del Derecho. Una vez hecho esto, de su aplicación a los casos concretos derivarán importantísimas consecuencias en los Derechos financiero y tributario.

El insigne administrativista Miguel Marienhoff precisa: “Autonomía, pues, significa que el ente tiene poder propio y originario, y no porque le haya sido conferido por un ente superior, para darse su propia ley y regirse por ella. Ejemplo típico de lo expuesto lo constituyen nuestras provincias.” “Autarquía, en cambio, significa que el ente tiene atribuciones para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo con una norma que le es impuesta, pues el ente no tiene poderes para dictar dicha norma o ley”. (1)

El constitucionalista cordobés Alfredo Mooney refiere: “La autonomía implica la facultad de darse su propia ley y regirse por ella”. “La autarquía se da cuando una comunidad o institución, recibe de otra superior la normativa que la rige”. (2)

Si bien Marienhoff agrega la característica de que en la autonomía el poder también tiene que ser originario, en general la doctrina concuerda en que lo esencial en ella es la facultad de darse su propia ley.

4- Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

En un primer momento, la Corte sostuvo la postura de la autarquía. El 1º de junio de 1911, en la causa “Municipalidad de La Plata c/Ferrocarril Sud” (fallos, t 114 p. 282), resolvió que aquellos “no son más que meras delegaciones de los mismos poderes provinciales circunscriptas a fines y límites administrativos” (entidades autárquicas).

Este criterio se mantuvo en el tiempo a través de distintos fallos, hasta el 21 de marzo de 1989 en la causa “Rivademar, Ángela Digna Balbina Martínez Galván de c/Municipalidad de Rosario s/recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”.

En dicha causa la Municipalidad de Rosario interpuso recurso extraordinario federal. Corrida en las actuaciones, vista a la Procuración General de la Nación, la Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia, doctora María Graciela Reiriz, emitió un meticuloso dictamen puntualizando diversos caracteres de los municipios argentinos. Este fue receptado en el fallo del tribunal en los primeros siete, de los once considerandos. Estos pueden resumirse así:

- ⇒ 1. Su origen constitucional, frente al meramente legal de las entidades autárquicas.
- ⇒ 2. La existencia de una base sociológica constituida por la población de la Comuna, ausente en tales entidades.
- ⇒ 3. La imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos.

- ⇒ 4. El carácter de legislación local de las ordenanzas municipales, frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas.
- ⇒ 5. El carácter de persona jurídica de derecho público y de carácter necesario de los municipios (Art. 33 C.C.), y especialmente la distinción hecha en el texto originario de Vélez Sarsfield, frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos.
- ⇒ 6. El alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no solo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas.
- ⇒ 7. La posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella.
- ⇒ 8. La elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas.
- ⇒ 9. En este considerando la Corte se resiste a declarar su adopción de la doctrina de la autonomía y simplemente reconoce su existencia por el Art. 5 de la C.N.
- ⇒ 10. En este considerando se resiste a reconocer el carácter político del gobierno que ejercen las comunas.
- ⇒ 11. Refiere cuestiones en relación con la ley provincial que fue motivo de controversia.

En un tercer momento, el 04/06/1991, en la causa “Municipalidad de la Ciudad de Rosario c/Santa Fe, Provincia de s/inconstitucionalidad y cobro de australes” (D.T. III p. 618), la Corte vuelve a cambiar su postura, retomando la postura de la autarquía municipal.

La particularidad más notable del fallo es que tanto la mayoría como la minoría de los Ministros de la Corte, no obstante sostener posturas diferentes, remitieron por igual al precedente “Rivademar”, en ambos casos pretendiendo mantener consecuencia con la doctrina sentada en él.

En su dictamen, el procurador general de la Corte, doctor Eduardo Oscar Roger, expuso que en su opinión, la resolución de la litis no consiste en determinar el carácter autárquico o autonómico del municipio santafecino, sino más bien en establecer si el imperativo legal de destinar el municipio de Rosario el 5% de sus rentas anuales al “Fondo de Asistencia Educativa”, vulnera su vida institucional, provocando la desnaturalización del régimen municipal tutelado por el Art. 5º de la Constitución. Opinó que tal interferencia no se produjo en el caso y que el mecanismo elegido por el legislador santafecino no ofendió la administración y disposición del patrimonio local, en grado tal para desnaturalizar el régimen municipal de Rosario.

El fallo se estructuró basándose en cuatro argumentos:

- ⇒ 1. La necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el Art. 5º de la Constitución Nacional determina que las leyes provinciales no solo deben imperativamente establecer los municipios, sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido.
- ⇒ 2. Se ponderó que el alcance y límites de las facultades municipales surgen de la Constitución y las leyes provinciales, cuya correlación, interdependencia y conformidad entre sí no incumbe decidir a la Nación, en tanto ellas no violen los principios, derechos y garantías establecidas en la Constitución Nacional. La Constitución Nacional se limita a ordenar el establecimiento del régimen municipal, pero no ha prefijado un sistema económico-financiero al cual las constituciones provinciales deban ajustar la organización comunal, cuestión que se encuentra dentro de la órbita de las facultades propias locales conforme a los Arts. 104, 105 y 106.
- ⇒ 3. Hace alusión a cuestiones de procedimiento.
- ⇒ 4. Se enfatizó en que el Art. 107 de la Constitución de la provincia de Santa Fe ha establecido los ingresos que corresponden a los municipios, precisando que estos son organizados por la ley sobre la base de ciertos requisitos, entre los que se incluyen un gobierno dotado de facultades propias, sin otras injerencias sobre su condición o sus actos que las establecidas por la Constitución y la ley, con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de los recursos

financieros suficientes. Añadió que por el apuntado Estatuto los municipios pueden crear, recaudar y disponer de sus recursos propios, provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción, asegurándoseles participación en los gravámenes que recaude la provincia.

5- Autores

He considerado útil efectuar una clasificación doctrinaria, basada en el criterio de distinguir los autores que reconocen una subordinación de los municipios hacia las provincias y los que no. De esta clasificación, me he tomado la libertad de citar simplemente a los autores en unos casos, reproducir algunos de sus conceptos en otros, y hacer una breve interpretación de sus pensamientos en los restantes. Si bien algunos conceptos pertenecen al fallo “Rivademar” y fueron expuestos antes del Fallo “Municipalidad de Rosario c/Provincia de Santa i.e.”, entiendo que las partes transcriptas no han perdido vigencia.

a) Autores que entienden que los municipios NO deben sujeción a las provincias

Vanossi, Jorge R.

(Constitucionalista) Autonomía.- “El Municipio”. Ed. Ediciones Ciudad Argentina.

“El municipio como entidad de derecho público estatal necesita de autonomía normativa y auto acefalia política (entendida esta última como capacidad para elegir sus propios gobernantes)”.

Sagües, Néstor

(Constitucionalista) Autonomía. “El régimen municipal de la Constitución a propósito del cabildo Alberdiano).

Hernández, Antonio María

(Constitucionalista) Autonomía.

Zuccherino, Ricardo M.

(Constitucionalista) Autonomía. “Teoría y práctica del Derecho Municipal”. Ed. Depalma.

Rosatti, Horacio D.

(Constitucionalista) Autonomía (grados de autonomía).

Omar Alejandro Vergara

Autonomía. Nota “Las prerrogativas de las municipalidades oponibles a las provincias”. La Ley 24/05/89.

“Por más que en su noveno considerando la Corte se resiste a declarar su adopción de la doctrina de la autonomía y en el décimo a reconocer el carácter político del gobierno que ejercen las comunas, lo cierto es que de estas notas distintivas pueden extraerse elementos que al final de este trabajo nos llevan a concluir en un alcance más extenso de las palabras del tribunal, elementos que son: Un elemento genético normativo acerca del origen constitucional de los municipios; un elemento de necesidad, un elemento político y un elemento administrativo. ...En su considerando 9º, a pesar de que resiste adherir literalmente a la doctrina de la autonomía, ...la “teoría de la consecuencia involuntaria” otorga a sus palabras más efectos que lo que, aún expresamente, quiere evitar ...Lo dicho hasta aquí, permite interpretar sin error, que la Corte ha vuelto, aún cuando se resista a decirlo, a la autonomía municipal, aún cuando lo que se extrae de este fallo no pueda sin forzarlo dar lugar a su modalidad plena”.

Herrendorf, Daniel

(Constitucionalista) Autonomía. Nota “Los municipios en la vida administrativa y política”. El Derecho 28/06/89.

Este autor opina que el municipio es autónomo, por ser una organización político-social, independientemente de que alguna legislación pueda decir que es autárquico.

Refiere: *“...filosóficamente cabría distinguir entre el modo como los municipios existen –lo que en concreto son- y el modo en que los trata la ley –lo que se dice que ellos son. La existencia de algo nunca depende de las predicaciones relativas a esa existencia; una norma puede decir que los cereales son tabacos, y la existencia de los cereales no cambiará; es más; podrá dársele al*

cereal uso de tabaco, que no será nunca otra cosa que cereal. Es esto lo que constituye la onticidad de todas las cosas que “son”: “son” de un modo indubitable, y no cabe negar esa forma de ser. Entre nosotros, y a causa de la pesada tradición romanista del derecho, existe la ingrata costumbre de otorgarle a la ley facultades demiúrgicas: pareciera que la norma está siempre en condiciones de otorgar ciertas características ópticas a algo que no las tiene, predicando falsedades”.

Bidart Campos, Germán

(Constitucionalista) Autonomía. “Derecho Constitucional”. Ed. Ediar.

“Nuestra Corte Suprema se ha encargado de difundir una jurisprudencia reñida con la técnica comunal de la libertad”.

Nota “Semántica y onticidad: Normas y realidad en torno de los municipios provinciales”. El Derecho 28/06/89.

“Los municipios son y serán siempre entidades políticas con autonomía. ...cuando las normas dicen que son solamente administraciones autárquicas, lo semántico no cambia la onticidad del municipio, que conserva su naturaleza política y autónoma; pero otra vez la nominalidad equivocada llevará a minimizar el despliegue efectivo de la autonomía... [...] El fallo de la Corte trata tímidamente de indagar la onticidad de los municipios cuando en el consid. 8º (Causa Rivademar) alude –por ej.- a 'la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna', ' al carácter de legislación local que revisten las ordenanzas municipales, y, en el consid. 9º, a la necesidad de que dispongan de las atribuciones mínimas para llenar su cometido (propio de su realidad). Paralelamente, se desliza por el ámbito de las normas para dar por cierto que en la Constitución Argentina y en el código civil (especialmente en el texto originario de Vélez) hay normas que describen bien la realidad del municipio, en cuanto la constitución asegura su existencia y hace imposible su supresión (porque toma datos de la realidad), y en cuanto el código le reconoce personalidad pública y de carácter necesario (porque también liba en la misma realidad). Es importante, entonces, que las normas no atribuyan a una realidad el nombre que corresponde a otra distinta”.

b) Autores que entienden que los municipios SÍ deben sujeción a las provincias

Cassagne, Juan C.

(Administrativista) Autarquía. “Derecho Administrativo”. Abeledo-Perrot.

Canasi, José

(Administrativista) Autarquía. “Derecho Administrativo”. Ed Desalma.

Linares Quintana, Segundo V.

(Constitucionalista) Autarquía. “Gobierno y administración de la República Argentina”. Ed. Tipográfica Editora Argentina.

Romero, Cesar E.

(Constitucionalista) Autarquía. “Derecho Constitucional”. Ed. Zavalía.

Bianchi, Alberto B.

(Administrativista) Autarquía.- Nota “La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades”. La Ley Año LIII n° 98.

“...debemos admitir que puede ser distinguida una autonomía material. Hasta el momento los municipios han gozado de una autonomía material que dé posibilidad de ejercer su propio poder de policía, de ejecutar por sí obras públicas, de elegir por sí a sus gobernantes, de percibir ciertas contribuciones, etc. ... [...]De modo tal que lo que ahora han obtenido es más bien la autonomía formal, la declaración de autonomía, tal como obtienen la declaración de independencia aquellos pueblos que se liberan de su metrópoli, habiendo vivido en la práctica bajo un régimen de completa soberanía.

“Para reconocer poder constituyente a los municipios la Corte ha empleado ocho argumentos que paso a analizar, no sin antes recordar, tal como señalé más arriba, que a mi juicio tales argumentos, lógicos en sí mismos, pierden fuerza de convicción cuando recordamos que la municipalidad por antonomasia, es decir la Capital Federal es una entidad autárquica por definición de la propia Constitución. El primer argumento es que los municipios poseen origen

constitucional, en tanto que las entidades autárquicas poseen origen meramente legal. A ello cabe decir en primer lugar, que la municipalidad capitalina también posee origen constitucional, ya que en el Art. 81 de la Constitución, al menos en forma tangencial habla de ella. En segundo lugar, no todas las entidades autárquicas poseen origen legal. El Art. 67, Inc. 5º faculta al Congreso a crear un "Banco Nacional de la Capital", aludiendo naturalmente al actual Banco Central, que es una entidad autárquica sin poder constituyente, de modo que el origen constitucional de la entidad no es fuente de autonomía.

"Se alude en segundo lugar a la existencia de una base sociológica en los municipios de la cual carecen los entes autárquicos. Esto es cierto, hasta que recordamos que la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, posee, como entidad autárquica una base sociológica también. Pero de además ello, algunas entidades autárquicas, si bien no poseen territorio físico sobre el cual gobiernan, extienden sin embargo su poder a todo el territorio nacional. El Banco Central, mencionado más arriba es el ejemplo más típico de una entidad autárquica que rige los destinos de todos los habitantes del país con más fuerza que cualquier municipio, aún el federal. Asimismo, en tercer lugar se argumenta que la base constitucional de los municipios impide su supresión, lo que sí podría ocurrir con las entidades autárquicas. No creo que ello sea estrictamente posible. En efecto, pueden ser suprimidas en algunas entidades autárquicas, las que pueden ser o bien absorbidas por la Administración Central, tal por ejemplo la Dirección Nacional de Vialidad, la Dirección General Impositiva, o bien pueden ser privatizadas, tal por ejemplo Obras Sanitarias de la Nación. Pero no puede ser suprimido el Banco Central, como persona jurídica distinta del Estado Nacional o bien la Universidad. Estos dos últimos casos de entidades autárquicas llamémosles necesarias, que el Congreso carece de poder para suprimir como personas jurídicas.

"El cuarto y quinto argumento, sufren similar problema al de los anteriores. Se dice que los municipios, son entes de derecho público, y necesarios de acuerdo con el Art. 33 del Cód. Civil, frente al carácter contingente de los entes autárquicos. Asimismo se alude al carácter de legislación local de las Ordenanzas Municipales frente al carácter de resoluciones administrativas de los entes con autarquía. En primer lugar sigo insistiendo que la Municipalidad de Capital es un ente autárquico y no por ello deja de ser necesario y sus ordenanzas poseen carácter de legislación local. Pero en segundo lugar, el Art. 33 del Cód. Civil, en su actual redacción, no establece distinción alguna en punto a la necesidad o contingencia, entre los entes de carácter público mencionados en sus tres primeros incisos. Es más, en ninguna parte del artículo se hace mención a entes de carácter necesario o contingente (ello corresponde a la redacción de Vélez Sarsfield), de modo que con la actual redacción no es posible distinguir tal como el fallo lo hace. Por otra parte, debemos admitir que la falta de mención de los entes autárquicos dentro de las personas jurídicas de existencia necesaria del antiguo Art. 33 responde indubitablemente al hecho de que al momento de ser redactado el Código Civil, se desconocía aún la técnica de la descentralización administrativa, con los progresos que ella ha hecho a lo largo del siglo XX y por tanto las entidades autárquicas no merecían la atención que hoy se les dispensa.

"En sexto lugar el fallo sostiene como fuente de la autonomía municipal el alcance de sus resoluciones, que comprenden a todos los habitantes de su circunscripción territorial. Este argumento debe ser conectado con el cuarto, antes mencionado, según el cual las Ordenanzas municipales son legislación local. En realidad (y al margen de que también las ordenanzas de la Ciudad de Buenos Aires, son legislación local), no creo que ello sea suficiente para reconocer autonomía a los municipios. En general todos los órganos (desprovistos de personería jurídica) y entes que conforman la Administración Pública sea ésta nacional, provincial o municipal, tienen poder legisferante. Una resolución de la DGI (cuya autarquía está reconocida por el Art. 3º Ley 11.683, luego de la reforma introducida por la Ley 23.495 –Adla, XXXVIII D, 3476; XLVII A 200-), posee campo de aplicación más amplio que una ordenanza municipal y sin embargo, no por ello es posible reconocer poder constituyente a la DGI. A su vez la decisión del ente recaudador se extiende seguramente a mayor número de personas físicas y jurídicas que el que es alcanzado por una ordenanza municipal.

"El séptimo razonamiento de la sentencia apunta a que la existencia dentro de los municipios de entidades autárquicas, obliga a reconocerles a estos carácter autónomo, pues no parece congruente que una entidad autárquica pueda a su vez crear otras entidades autárquicas. Lamento decir que tampoco coincido con este aspecto del fallo. A más de insistir en el ya

remanido argumento de la comparación con la Municipalidad de la Capital Federal (recordemos que es autárquica y aún así posee y ha creado entes autárquicos pues para ello está facultado el Consejo Deliberante por el Art. 9º, Inc. D) ley 19.987 -Adla. XXXII-D 5222-), no debemos olvidar que no existe ley o principio jurídico de derecho público, que impida a una entidad autárquica. Pensamos por ejemplo en el caso ya citado de la DGI. Podría ocurrir que la obra social del personal de la misma fuera organizada bajo la forma de una persona jurídica distinta del ente principal y se la dotara de autarquía. Tal vez dicha persona jurídica no necesariamente debería ser creada por ley del Congreso o por decreto del Poder Ejecutivo. Tal vez, bien podría ser creada por resolución de la propia DGI. Lo que tenemos que averiguar en cada caso concreto es si el ente autárquico puede o no puede crear otras personas jurídicas y la respuesta a ello no depende, según mi criterio, de una decisión abstracta, que provenga de la naturaleza del ente. Depende, por el contrario, de la naturaleza de los fines que el ente debe cumplir. Recordemos en este sentido la enseñanza del Juez Marshall en el leading "Mac Culloch v. Maryland", sentencia que determinó la facultad del gobierno federal de los Estados Unidos de crear un Banco Nacional pese a que la Constitución de ese país no lo preveía específicamente. Allí Marshall sostuvo que la competencia de una persona jurídica no es solo la que surge explícita de la letra de la Ley, sino que es la que implícitamente exigen los fines para los que la entidad ha sido creada. Entre nosotros Linares, desarrollando esta idea ha hablado del llamado postulado de la "permisión amplia", según el cual el ente u órgano administrativo se encuentra facultado para hacer todo lo que implícitamente surja del texto expreso.

"Asimismo, no podemos olvidar el caso de los municipios en el Territorio Nacional de Tierra del Fuego. Los territorios nacionales, bajo la vigencia de la vieja Ley 1532, sancionada en 1884, eran meras divisiones administrativas del Estado Nacional. Hoy día, provincializados la mayoría de ellos por Ley 140408; queda como resabio el arriba citado, pero cuya conformación jurídica ha cambiado en tanto el decreto Ley 2191/57 lo ha organizado como una persona jurídica dotada de autarquía que se da alguna de sus instituciones y representantes, tal por ejemplo la elección de una legislatura de 15 delegados cuando el registro electoral supere los 3.000 electores. A su vez el Territorio elige cuatro electores para Presidente y Vicepresidente y posee diputados en el Congreso Nacional. Esto demuestra también que una entidad autárquica, puede poseer otras entidades autárquicas a su vez, ya que es evidente que si el propio Territorio es una entidad de tal naturaleza, sus municipios no pueden ser autónomos. "Por último, en octavo lugar, la sentencia alude a que la elección popular de las autoridades municipales es 'inconcebible en las entidades autárquicas'. No es tan inconcebible sin embargo. Tenemos el ejemplo de las universidades que si bien no hay duda que jurídicamente son entidades autárquicas, sus autoridades, sin embargo, no proceden de una designación administrativa del Poder Ejecutivo, sino que son elegidas por el claustro universitario. Ciertamente es que no se trata de una elección popular en sentido estricto, como la del intendente o los concejales de los municipios, pero se trata, no obstante, de una elección que se realiza entre los miembros que conforman la universidad, al igual que la elección de las autoridades municipales se realiza entre los individuos que componen ese municipio. Por ello creo que tampoco la elección por vía de sufragio sea una característica que distinga a las comunidades autónomas de las autárquicas, si bien admito que la regla general es la que señala la sentencia, a la cual naturalmente hay que añadirle también la excepción de la Municipalidad de la Capital Federal.

"[...] ...Las municipalidades son entonces lo que el legislador constituyente provincial quiere que sean y tanto se cumple con el Art. 5º de la C. N., estatuyendo un sistema autárquico, como un sistema autónomo.

"[...] ...Ahora bien, cómo influye esta cuestión en la relación provincias-municipios. Hasta ahora era claro dentro del esquema general de nuestro derecho público que las provincias eran entes superiores a los municipios. ¿Puede deducirse de este fallo que las mismas hayan sido igualadas con los municipios? Ello es rotundamente negativo. Los municipios son autónomos pero ello no implica que hayan accedido al rango de la jerarquía provincial. Para analizar esta cuestión, debemos siempre volver al esquema básico de la Constitución Nacional, caso contrario, corremos el riesgo que el árbol nos impida ver el bosque y desviemos el sendero. La respuesta la sigue dando el Art. 104 de aquella que es una de las claves para entender el sistema. Y el Art. 104 enseña que la unidad básica del sistema está constituida por las provincias, quienes delegaron buena parte de sus poderes para formar el Estado Federal. Esto quiere decir que las destinatarias

originales de todos los poderes y competencias eran las provincias. Los municipios en consecuencia son fracciones internas urbanas dentro de las provincias a quien éstas reconocen autonomía (ahora con carácter general luego del pronunciamiento de la Corte), pero esa autonomía siempre debe reconocer como primer límite el poder provincial.

"[...] ...En consecuencia, los municipios poseen una autonomía de segundo grado, limitada a las pautas que fije cada constitución provincial. Así como el Art. 5º exige como prenda de la autonomía provincial el cumplimiento de ciertos requisitos ineludibles. Igual exigencia, cabe tener respecto de los municipios en las constituciones provinciales, como pauta de respeto, en definitiva, a la jerarquía normativa que establece el art. 31 de la Constitución Federal".

Bulit Goñi, Enrique G.

(Tributarista) Autonomía limitada. "Autonomía o autarquía de los municipios". L.L. Año LIII. nº 115 15/06/89.

Para Enrique Bulit Goñi, tanto la autonomía como la autarquía son conceptualizaciones jurídicas incorporadas por los autores a la ciencia del derecho para encuadrar y/o clasificar a los entes creados por las normas, teniendo en cuenta el tipo de atribuciones que les hayan conferido.

"En general se coincide en que los liga una relación de género a especie, de donde los entes de ambos tipos tienen capacidad de dictarse sus propias normas dentro del marco normativo general dado por un ente superior. "[...] no hay ente de derecho que no deba sujeción a un orden superior, ni que, con sujeción a él, no pueda dictarse regulaciones propias. [...] Autónomos o autárquicos, los municipios deben sujeción a la normativa constitucional o legal de las provincias [...] ...Aquí lo determinante es si los municipios deben sujeción al ordenamiento provincial y en qué medida, y ésta es una cuestión que debe resolverse a la luz de la Constitución Nacional, sin categorizaciones abstractas de por medio que enturbien el razonamiento. [...]Lo cierto es que el texto constitucional reconoce a las provincias –no a los municipios, ni siquiera a ambos- aquellos poderes que no sean delegados por la Constitución misma al gobierno federal... [...]Desde el sistema constitucional, hay pues una diferencia innegable entre las provincias y sus municipios: aquellas conservan todos los poderes no delegados por la propia Constitución a la Nación, mientras éstos tendrán los poderes que les otorguen los ordenamientos de las respectivas provincias. Esta última es, para los municipios argentinos, su característica determinante".

Casás, José Osvaldo

(Tributarista) Autonomía de segundo grado. Nota "Los municipios de provincia: naturaleza jurídica. Nuevas perspectivas, definiciones e interrogantes sobre un tema aún no resuelto". Tomo IV Derecho Tributario, pág. 201.

Este autor discrepa categóricamente con la postura doctrinal que sustenta, en el sentido de afirmar para los municipios de provincia, con alcance general para toda la república, su condición de autónomos. A su parecer, la mayoría de los textos constitucionales provinciales han consagrado autonomía plena o semiplena de sus municipios, siempre dentro de los límites impuestos por estas constituciones.

"...la exigencia contenida en el Art. 5º de la Constitución Nacional, dirigida a las provincias, consistente en asegurar su régimen municipal, se traduce en la necesidad de implementar, en cada jurisdicción, la institución del municipio, con personalidad que lo diferencie del resto de la administración provincial, y dotado de atribuciones suficientes para llevar a cabo el gobierno y administración de los asuntos comunales..." en tanto será cada legislador provincial quien determinará el modo e intensidad que revestirá la descentralización. Para el caso de que se dé una situación extrema, en la cual se vea comprometida la subsistencia del municipio, será la Corte Suprema quien a través de sus fallos deberá revertir tal situación.

García Belsunce, Horacio

(Tributarista) Autarquía. Nota "La autonomía de los municipios provinciales en la reforma constitucional de 1994". Derecho Tributario. Tomo XII, pág. 363 y ss.

" Comenzamos por señalar que en 1956 sostuvimos con anterioridad a la doctrina que ahora reafirma nuestra posición: si la autonomía significa darse su propia legislación y estar libre de todo control superior, ella no puede ser atributo de las municipalidades, que carecen del poder de darse sus propias cartas orgánicas y están sometidas a un control jurisdiccional, pero enfrentando la posición que pretende dar las comunas autonomía si ellas pueden darse sus propias cartas

orgánicas dijimos en el mismo trabajo: los autonomistas que llegan a pretender que las comunas deben darse sus propias cartas orgánicas tampoco varían el problema. El quid de la cuestión reside en que el poder comunal será siempre un poder delegado, porque provenga de la Nación o de las provincias, en el caso de que se dieran sus propias cartas orgánicas por decisión constitucional, no se trata de un poder originario, preexistente e independiente. [...] ...preceptúa el citado Art. 123, que cada Constitución deberá asegurar esa autonomía reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. En otros términos, cuando las municipalidades dicten sus cartas orgánicas –si así se los autoriza la Constitución provincial en el mejor de los casos- no podrán establecer como les plazca su régimen político e institucional, ni tampoco el administrativo, económico y financiero, sino que, por el contrario, deberán supeditarse en esos aspectos a lo que sobre el particular regule y disponga la Constitución provincial. En otros términos, los poderes, atribuciones y responsabilidades de los municipios no depende de lo que ellos dispongan en ejercicio de un poder de legislación propia –que no tienen- sino de un poder derivado de la Constitución provincial”. También este reconocido profesor de Finanzas de la U.B.A., cita un trabajo de Rafael Bielsa (“Principios de régimen municipal”, tercera edición 1.962, pág. 33). “Los partidarios de la autonomía municipal en general no son juristas, pues no se fundan en el derecho fundamental, sino que invocan aspiraciones de política local, de interés social, de administración propia, de elección de autoridades, de régimen de sufragio”.

Naveira de Casanova, Gustavo

(Tributarista) Autarquía. “El Poder Tributario de los Municipios de Provincia”. Criterios Tributarios. Págs. 85 a 106.

“Creemos que es obvio que las provincias son entes de categoría jurídica estatal superior a los municipios. Amén de las razones que se desprenden de una interpretación gramatical de la Constitución Nacional, hay otro motivo que lleva a pensar que las provincias son autónomas, y que los municipios no lo son. Y es que en nuestro sistema constitucional la existencia efectiva de cada una de las provincias depende de ellas mismas, de cada una de ellas (y del Congreso, todo conforme con el Art. 13 de la Constitución Nacional)”. “...pero en todo caso, tal autonomía será siempre menor a la de la provincia, porque de lo contrario habría una provincia dentro de otra provincia, con menoscabo de la forma de Estado y de la organización política constitucional”.

Bielsa, Rafael

(Administrativista) Autarquía. “Principios de régimen municipal”. 3ª edición. Abeledo Perrot.

Tenemos un ente superior que es el Estado: dicho ente es soberano. En segundo grado están las provincias; estas son, como la propia constitución indica, autónomas. Finalmente aparecen las municipalidades, como personas subordinadas a las provincias. Si están subordinadas no pueden poseer igual capacidad jurídica, por ende son autárquicas. Dentro de este esquema ordenado y sencillo, no cabe la posibilidad que una municipalidad pueda gozar de autonomía pues ello desequilibra la armonía del sistema. Según este autor *“los partidarios de la autonomía municipal en general, no son juristas, pues no se fundan en el derecho fundamental, sino que invocan aspiraciones de política local de interés social, de administración propia, de elección de autoridades, de régimen de sufragio”.*

Marienhoff, Miguel

(Administrativista). Autarquía. “La supuesta autonomía municipal”. La Ley 1990-B-1012.

Este insigne maestro del Derecho utiliza para su análisis del tema la “Teoría de la calificación Jurídica” y de ella refiere: *“En mérito a la teoría de la calificación jurídica, los actos, contratos e instituciones tendrán la naturaleza que les atribuya la ciencia del derecho, y no la que arbitraria o equivocadamente les asignen el legislador o los particulares. La sola omnipotencia legislativa es indónés para calificar los actos, contratos e instituciones. No siempre las afirmaciones contenidas en una ley, sea ésta ordinaria o la propia Constitución, concuerdan con los postulados de la ciencia jurídica. La Corte Suprema de Justicia de la Nación en varias decisiones invocó la teoría de la calificación jurídica para determinar la verdadera naturaleza de una figura jurídica. Dijo el tribunal: lo que define la naturaleza jurídica de una institución son los elementos que realmente la constituyen y las facultades que la ley le otorga, cualquiera sea el nombre que el legislador o los*

particulares le atribuyen. (fallos: t. 237, p. 397 y t. 308, p. 1006, párr. 2º -Rev. La Ley, t. 87, p. 701; t. 1986-D, p. 308-)."

"El vocablo autónomo está indebidamente empleado en esas nuevas constituciones provinciales. Así resulta de la teoría de la calificación jurídica. La pretendida autonomía a que hacen referencia las mencionadas Constituciones provinciales, no concuerda con el concepto técnico científico de esa figura jurídica. De modo que no obstante lo dispuesto en esas constituciones, las municipalidades son entidades autárquicas, y no autónomas, con todas las consecuencias de orden jurídico derivadas de tal circunstancia. La equivocada calificación de un acto, de un contrato o de una institución, no altera la verdadera substancia o naturaleza del acto, del contrato o de la institución. En mérito a ello, mediante una reforma constitucional la respectiva provincia puede suprimir, modificar o restringir la competencia funcional atribuida actualmente a las municipalidades, actitud inadmisibles si se tratare de efectivas entidades autónomas. En cambio, siendo las provincias las únicas y efectivas entidades autónomas existentes en nuestro país, la competencia de ellas –y en general su status jurídico- no podría ser válidamente afectado, sin su consentimiento, por una reforma de la Constitución Nacional".

"El fundamento alegado por los sostenedores clásicos de la autonomía de las municipalidades no tiene por base principal los principios emergentes de nuestro orden jurídico y sus antecedentes, sino un trasfondo romántico, un ideal (ponderable, ciertamente), que concretan en la noción de libertad, valor que nada tiene que hacer en esta cuestión, como lo puso de manifiesto el destacado jurista cordobés Félix Sarría".

6- Consecuencias Impositivas

Para Alberto Bianchi, si el municipio tuviese autonomía, este tendría más poder impositivo que las provincias, que se encuentran limitadas por el Art. 75 de la Constitución Nacional. Tampoco tendrían limitaciones territoriales (podrían gravar actividades interjurisdiccionales dentro de la provincia). Además, existiría doble imposición con los tributos provinciales, especialmente los que gravan la propiedad inmueble.

Enrique Bulit Goñi analiza las consecuencias de no considerar a los municipios subordinados a las provincias; plantea la situación, en ocasión del fallo "Rivademar", y lo que acarrearía suponer autónomos a los municipios. Refiere este autor: *"Finalmente veamos las implicancias de este pronunciamiento de la Corte si su doctrina, o mejor dicho si algunas de sus formulaciones, se proyectaran sobre la cuestión de la validez de los regímenes de coparticipación federal y de los convenios multilaterales para distribuir la materia imponible en el impuesto sobre los ingresos brutos, en razón de que en ambos las provincias asumen compromisos por sus respectivos municipios.*

Aunque la sustancia de la preocupación es la misma, recordemos lo esencial de cada uno de ellos.

El de coparticipación se origina en una ley nacional y se integra con la adhesión por ley de las respectivas provincias debidamente comunicada al Poder Ejecutivo Nacional; por ello, se ha dado en llamar "Ley Convenio" entre la Nación y las Provincias

En cuanto a qué interesa, las provincias asumen la obligación de no aplicar por sí y de que los municipios de su jurisdicción no apliquen gravámenes análogos a los nacionales cuyo producido se les distribuye y que ellas a su vez se comprometen a distribuir en parte entre aquellos. La violación de lo pactado, por las provincias o por sus municipios, se traduce en suspensiones de tal coparticipación, además de que, previa decisión de la Comisión Federal de Impuestos, habilita a los particulares afectados a repetir los gravámenes en pugna que hayan ingresado.

El Convenio Multilateral en cambio, como no persigue la coordinación vertical sino horizontal de las potestades tributarias, es celebrado entre las provincias, la Municipalidad de Buenos Aires, y el Territorio de Tierra del Fuego. Pero por su Art. 35 condiciona a los municipios de las provincias en dos sentidos: uno, que sus gravámenes que recaigan también sobre ingresos brutos no podrán afectar en conjunto más que el total de los ingresos gravables por la provincia misma, y otro que la distribución entre ellos sea base imponible común, habrá de hacerse según los mismos principios que el convenio contiene. La violación por los municipios de lo pactado en esta norma, puede originar la invalidación del gravamen comunal por los propios organismos del convenio o en

su caso por la justicia, habilitando así la repetición de las sumas pagadas y llevando –de hecho- al municipio, a la necesidad de reformular su tributo.

Como se advierte, en ambos sistemas las provincias asumen compromisos y obligaciones no solo por sí mismas ni solo para sus propios tributos, sino también por los mismos municipios de su jurisdicción y en relación con los gravámenes de éstos. Este último aspecto, es el que quedaría comprometido si se extremaran las formulaciones del fallo en el sentido de la autonomía municipal, de su independencia frente a las regulaciones provinciales, y de la invalidez de éstas en cuanto se refieran a materias esenciales de la vida municipal".

Ya Jarach había advertido sobre esta cuestión: "Puede ponerse en tela de juicio el derecho de las provincias de asumir obligaciones por las municipalidades, si se reconoce a éstas un poder fiscal originario. A mi entender, el poder fiscal municipal es el fruto de una delegación del Estado, como lo he señalado anteriormente. Pero aún admitiendo la opuesta tesis, considero que las provincias pueden obligarse por el comportamiento de las municipalidades..., responsabilizándose por ellas. La eficacia de esa obligación depende, en última instancia, de la posibilidad política de lograr unir los propósitos con las municipalidades. Por otra parte, siempre existe la solución para las provincias que se consideren constitucionalmente imposibilitadas de asumir obligaciones por la municipalidad, de someter el régimen al acuerdo previo de las comunas, antes de prestar su adhesión. Se refería, naturalmente, a la coparticipación federal, pero sus reflexiones son también aplicables al plano del convenio multilateral".

7- Análisis de la Constitución Provincial

Nuestra Constitución Provincial dedica la totalidad de la sección segunda de su segunda parte, a los municipios (Arts. 161 al 170). Si bien en su Art. 161 establece que "El municipio gozará de autonomía política, administrativa y financiera, ejerciendo sus funciones con independencia de todo otro poder", contradictoriamente regla minuciosamente, en otros artículos (y también por medio de la Ley 257), su organización política, administrativa y financiera. No lo hace solamente en el resto del articulado de esa sección, sino también en algunos artículos como el 101, Inc. 19), en el que ordena el dictado de la ley orgánica municipal (a saber Ley 257). También somete a los municipios al control del Tribunal de Cuentas (Arts. 132 y 133).

Por último, el dictado de Cartas Orgánicas está previsto para los municipios de 1ª categoría (Art. 170), pero estarán limitadas, por los principios contenidos en la Constitución Provincial.

En estos términos, no cabe duda de que en nuestra provincia de Misiones, los municipios son autárquicos.

8- Consideraciones Finales

En primer lugar, debo aclarar que si bien respeto la postura autonómica, no la comparto.

En segundo lugar, pienso que la cuestión debe plantearse prescindiendo de cuestiones terminológicas, que puedan desviar el objetivo de la discusión. En mérito a ello, debemos plantearnos si los municipios deben o no sujeción a las constituciones provinciales. Ya sea por cuestiones históricas, jurídicas, o de coordinación tributaria nacional, argumentos magníficamente desarrollados por los autores previamente citados, es indubitable que los municipios argentinos se encuentran supeditados a las constituciones provinciales.

Evidentemente, el nuevo Art. Nº 123 de la Constitución Nacional, al prescribir que cada provincia dicta su propia constitución y regla el alcance y contenido de los municipios, no hace más que confirmar que los municipios son entidades sujetas y subordinadas a las constituciones provinciales.

Clarificado esto, queda pendiente la cuestión terminológica. A mérito de no desvirtuar los significados de las palabras, debo apegarme a su concepto puro (citado al principio de este trabajo) y descartar supuestas o pretendidas "especies" o "grados" de autonomía, como clasificarla en plena y semiplena o de primer o segundo grado. Desdibujar el verdadero significado de un vocablo con el fin de forzar una definición, nos conduce indefectiblemente a relativizar cualquier significado del mismo. Por consiguiente, entiendo que el término autónomo en el citado Art. 123 está erróneamente empleado, porque de lo contrario su redacción resultaría

contradictoria, ¿cómo podría asegurarse la autonomía municipal, si al mismo tiempo se regula su alcance y contenido?

Según el Art. N° 1 de la Constitución Nacional, la Nación Argentina adopta para su gobierno el régimen federal. Para el profesor Alfredo Mooney, autor de numerosos libros, en general, la doctrina acepta una sola soberanía, que es la del Estado Nacional y la Autonomía para las Provincias. Es así, que debo afirmar (coincidiendo con Bielsa y en cuanto a entes de gobierno) que en nuestro país existe un **ente soberano** que es la Nación, **entes autónomos** que son las provincias y **entes autárquicos** que son los municipios. Una realidad, a la que nuestra provincia y sus municipios no son la excepción.

MÓDULO 3 DESARROLLO ECONÓMICO

Tema:

CRÉDITO PÚBLICO LA DEUDA PÚBLICA ARGENTINA

-EL DEFAULT- REESTRUCTURACIÓN DE LA DEUDA ARGENTINA

1- Introducción

El presente material de estudio que se presenta a los alumnos de la cátedra de Finanzas Públicas surge de la orientación que se le quiere dar a aspectos trascendentales, como son las causas del subdesarrollo en los países con economías e instituciones débiles, como son muchos de los países de Latinoamérica, entre los que se encuentra la Argentina.

Vemos que entre las causas del subdesarrollo, que hace que la renta agregada crezca menos de prisa que la población, se encuentra la falta de inversiones en Infraestructura, y particularmente la falta de inversión en la generación de energía suficiente para abastecer a una actividad comercial e Industrial que busca su crecimiento. Asimismo, nos encontramos con un Estado que por su comportamiento externo en lo referente a la política de endeudamiento en los últimos 30 años llevó al país a una de las mayores crisis económicas que haya atravesado.

En el presente año hemos logrado que alumnos de la cátedra investigaran temas de suma importancia, como lo fueron "Los emprendimientos hidroenergéticos y el estudio de la deuda externa Argentina, de los cuales se tomaron aspectos que consideramos válidos para el desarrollo del presente material que se incluye en el módulo III DESARROLLO ECONÓMICO.

Cuando definimos al Crédito Público, decimos que es la aptitud Política, económica, Jurídica y moral de un Estado para obtener dinero o bienes en préstamo, y que el Empréstito es la operación crediticia concreta por la cual un Estado obtiene dicho préstamo.

Cuando hacemos uso del Crédito Público y no cancelamos las obligaciones oportunamente, nace lo que es la Deuda Pública, que está compuesta por todas las deudas del Estado, incluyendo los entes descentralizados.

Nos referiremos en el presente, a la DEUDA PÚBLICA, antes del *Default*; y después del *Default*; como la Reestructuración de la misma.

2- Endeudamiento - Orígenes y Evolución

Las primeras tentativas se producen en 1818. Hubo en ese año algún intento a través de hábiles banqueros que ya andaban por Buenos Aires, pero su concreción se produjo en 1822, cuando empezaron las conversaciones con los banqueros británicos para conseguir un empréstito para instalar un puerto, crear un Banco Nacional y otras actividades que estaban proyectadas.

El 1 de julio de 1824, siendo gobernador de Buenos Aires *Martín Rodríguez*, y Ministro de Hacienda *Bernardino Rivadavia*, se firma en Londres el empréstito con la casa Baring Brothers, por la suma de 1.000.000 de libras esterlinas, equivalente a 5.000.000 millones de pesos fuertes.

La garantía del empréstito fueron las tierras de la provincia de Buenos Aires y, cuando *Rivadavia* fue Presidente en 1826, elevó esa garantía a la totalidad de la tierra pública de la Nación. Después de transcurridos los años retenidos en concepto de intereses adelantados, no pudieron pagarse los intereses, y debió recurrirse a la venta de dos barcos para afrontar el pago de las obligaciones.

Rosas se enfrentó con una deuda que ya era cuantiosa, y trató de demorar los pagos, aun cuando las presiones se hicieron cada vez más intensas. Recién en 1857, el *Dr. Norberto de la*

Módulo 3 - Desarrollo Económico - - Crédito Público

Riestra firmó en Londres -el 28 de octubre de 1857- un acuerdo, contrayendo nuevas obligaciones y renegociando la deuda en su totalidad. A esa fecha los intereses vencidos importaban la suma de 1.641.000 libras, y la deuda en su totalidad era de 2.457.155 libras. Todos los gobiernos posteriores continuaron pagando, y refinanciando la deuda, hasta que se canceló definitivamente en 1903.

Los empréstitos fueron la llave maestra del control financiero del país, y por tal motivo la política económica que se llevó adelante estuvo condicionada inevitablemente a un endeudamiento externo que fue creciendo cada día más. Si en muchos casos había reales necesidades de financiamiento, los objetivos fueron, como ocurre en la actualidad, seguir endeudándose para pagar deuda. La cuestión se aclaró recién en 1881, cuando el *Dr. Pedro Agote*, Presidente del Crédito Público Nacional presentó un documentado informe sobre las finanzas públicas, a pedido del Ministro de los Estados Unidos, llegando a la conclusión de que no existía la menor constancia en los archivos del Estado que las letras fueran pagadas alguna vez.

En 1893, el Ministro de Hacienda *Dr. Juan José Romero*, dio instrucciones al embajador en Gran Bretaña *Luis Domínguez* para un arreglo de la deuda. Le decía "pagar las deudas con más deudas es caminar en derechura hacia la bancarrota". Y es por eso que se pidió que durante diez años se suspendiera el pago de las amortizaciones, pagándose intereses sobre los capitales adeudados, en un 2% inferior a lo que se tributaba hasta ese entonces.

El siglo XX en sus comienzos no muestra variaciones importantes.

Podemos señalar que Irigoyen en 1916 baja los montos de la deuda, y cambia la orientación y destino de los endeudamientos con el objeto de destinar a la explotación del Petróleo, creación de una Marina Mercante, creación del Banco Agrario, es decir, crear riquezas.

Pero el Senado de la Nación, en manos de los opositores, bloqueó sistemáticamente todos los proyectos presidenciales y nada se pudo hacer. La prudente política de endeudamiento externo de *Irigoyen* es alterada por *Alvear* que en su gobierno aumenta la deuda externa.

En 1932 asume la presidencia de la República el *Gral. Agustín P. Justo*, con un nuevo proyecto económico distinto al de *Irigoyen*, y retomando de alguna manera la gran tradición conservadora respecto al capital extranjero.

En 1935 se creó el Banco Central como un organismo mixto controlado en un 50% nominalmente por el Estado nacional, y el otro 50% por Bancos extranjeros. La idea teórica era que el Banco, al no estar sometido a la órbita del gobierno, sus decisiones no iban a estar sujetas a los vaivenes políticos que pudieran ocurrir.

En 1935, todos los activos del Estado y la deuda que manejaba el Banco de la Nación pasaron al nuevo Banco que, aunque en manos extranjeras, comenzó a ser el nuevo agente financiero de la República.

Cuando se efectúa la transferencia se hace constar, entre otras operaciones, que en ese año se ha pagado al gobierno de Gran Bretaña la suma de Pesos 66.682.902 en concepto de intereses de la deuda con ese país, y la suma de Pesos 28.636.363.63 en concepto de cancelación de un préstamo de la Casa Baring.

La deuda externa en la época de *Justo* siguió creciendo.

La Argentina no se adhiere al *Fondo Monetario Internacional*, creado en Breton Woods en 1944, y se aparta de cualquier organismo multilateral de crédito para observar una política independiente. La desclasificación de importantes documentos de los archivos norteamericanos ha demostrado, sin lugar a dudas, cómo se bloqueó económicamente a la Argentina desde 1945 hasta 1952 –gobierno del *Gral. Juan Domingo Perón*- por lo menos utilizándose todos los recursos disponibles para tal propósito.

Durante el gobierno peronista, por primera vez en la historia, la deuda externa desaparece de los registros porque es cancelada en su totalidad. En 1945 las obligaciones con el exterior importaban la suma de 519.910.262 de pesos; en 1946 baja a 114.196.498; en 1950 es de apenas 41.086.681; y en 1952 es totalmente pagada, no existiendo ninguna obligación hasta la caída del régimen en 1955.

3- El Gran Golpe: 1976-2001

Cuando se produce el Golpe militar, el *Dr. José Alfredo Martínez de Hoz*, integrante del Consejo Asesor del Chase Manhattan Bank, prominente directivo de Acíndar y de la Ítalo, elabora su proyecto económico, y como una de las primeras medidas de gobierno se modifica el Art. 1 del Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial, que establecía la improrrogabilidad de la competencia jurisdiccional de la Argentina a favor de jueces extranjeros, es decir, que cualquier convenio o contrato que firmara el país se declinaba la competencia de nuestros tribunales. *Martínez de Hoz*, según sus expresiones y las obras que publicara con posterioridad a su paso por la función pública, pretendía hacer un país moderno, con una economía productiva y altamente competitiva, con empresas sanas, proyectos realizables, a través del marco de orden y tranquilidad que iban a asegurar las fuerzas armadas, con lo que se llevaría a la Argentina a ocupar el lugar que tuvo -según él- a principios de siglo.

Cuando se produce el Golpe, la deuda ascendía alrededor de **los 7.500 millones de dólares**, pero después tales reservas empezaron a crecer, como una forma de demostrar la solidez del sistema, y la posibilidad de afrontar cualquier contingencia. Las divisas empezaron a crecer a través de los malabarismos financieros y a los falaces asientos contables, donde se endeudaban las empresas públicas, pero solo ficticiamente pues el dinero iba a engrosar las arcas del Banco Central para sostener una política monetaria que giraba en torno a una tabla de actualización del dólar. En muchos casos, nos habían prestado a una tasa del 8% anual, y ese mismo dinero que habíamos recibido de un Banco extranjero era represtado a ese Banco a una tasa inferior. Contablemente había algunos esquemas que aparentemente funcionaban, pero **el endeudamiento crecía cada vez más**.

En lo que hace al endeudamiento de las empresas públicas, también se utilizaron procedimientos de ficción para endeudarlas, y así poder liquidarlas en el futuro, justificando su ineficiencia.

Respecto a la relación con el FMI, existe una circunstancia muy poco mencionada y es el hecho que esta institución monitoreó siempre el endeudamiento externo, a través de funcionarios que tenían oficina permanente en el Banco Central, y verificaban todas las operaciones de crédito que se efectuaban.

Cuando asume el *Dr. Raúl Alfonsín*, en el discurso pronunciado el 10 de diciembre de 1983, plantea que **no se va a pagar la deuda con el hambre del pueblo**, y se va a realizar una investigación para establecer cuál es la deuda lícita y la ilícita.

Así, el 5 de julio de 1984, el directorio del Banco Central presidido por el Dr. Enrique García Vázquez, dictó la circular N° 340 mediante la cual se disponía la conformación de un cuerpo de investigadores que tendría a su cargo el análisis de las declaraciones de deuda en moneda extranjera al **31 de octubre de 1.983**. La división de la deuda en legítima e ilegítima, debía basarse en una serie de parámetros que se establecieron con precisión. La deuda a verificar alcanzaba en 1.983 a la suma de **17.000 millones de dólares**, dividida en varios segmentos. La investigación se limitó al 50% de la deuda financiera, eliminándose del análisis la deuda comercial.

Esta investigación, con auditorías llevadas a cabo con extrema prolijidad y donde se detectaron los ilícitos fue archivada y destinada a algún depósito de papeles viejos y aquellos esforzados contadores, luego de limitarse a realizar simples verificaciones carentes de importancia en algunas empresas, fueron finalmente incorporados al Banco, y destinados a distintas dependencias, alejándolos de cualquier sector que tuviera que ver con el control de la deuda.

Como el Banco Central carecía de registros adecuados sobre el endeudamiento privado, y tenía serias deficiencias en sus registros sobre el endeudamiento público, la administración del Presidente Menem, años después, requirió el concurso de los Bancos acreedores, quienes establecieron las cifras de lo que correspondía pagar, los intereses punitivos y moratorios, y toda aquella cuestión que pudiera surgir con los acreedores. Es decir que se puso en manos de los llamados "mercados" la administración de la deuda privada, además de que durante mucho tiempo su gobierno también confió a esos "mercados" la administración de la deuda pública.

**Módulo 3 - Desarrollo Económico -
- Crédito Público**

En 1989, la deuda externa llegaba a los 63.000 millones de dólares, habiéndose aumentado en los últimos años por la mora en el pago de las obligaciones. El gobierno de *Menem* extremó el crecimiento exponencial de la deuda duplicándola en poco menos de 10 años (1989-1999), llevándola a 120.000 millones de dólares, y el gobierno de la Alianza mantuvo la tendencia al dejarla dos años después en 145.000 millones.

Evolución de la Deuda – 1966-1975

AÑO	PRESIDENTE DE LA NACIÓN	PARTIDO DE GOBIERNO	MONTO DEUDA EXTERNA (millones dólares)	% AUMENTO DE LA DEUDA EN EL PERÍODO DE GOBIERNO	Observaciones
1966	Onganía	MILITAR de facto	3.276	46%	
1967			3.240		
1968			3.395		
1969			3.970		
1970			Levingston		
1971	Lanusse	4.800			
1972			4.800		
1973	Cámpora/Perón	PERONISTA	4.890	62%	A fines de 1975 cada habitante de la Argentina debía al exterior U\$S 320
1974	Martínez de Perón		5.000		
1975			7.800		

**Módulo 3 - Desarrollo Económico -
- Crédito Público**

Evolución de la Deuda – 1976 - 2001

AÑO	PRESIDENTE DE LA NACIÓN	PARTIDO DE GOBIERNO	MONTO DEUDA EXTERNA (millones dólares)	% AUMENTO DE LA DEUDA EN EL PERÍODO DE GOBIERNO	Observaciones	
1976	Videla	MILITAR de facto	9.700	364%	El mundo vive en la era de los petrodólares, los bancos internacionales ofrecen créditos fáciles a tasas bajas. Comienza el gran endeudamiento del Estado argentino. A partir de 1980 se produce un viraje en la economía mundial. El crédito se vuelve escaso y caro. Pero nuestro país no parece estar a tiempo de virar sigue aumentando su deuda, urgido por desequilibrios fiscales y comerciales. A fin de 1983 cada habitante debía al exterior U\$S 1.500. (ver NOTAS 1, 2 y 3)	
1977			11.700			
1978			13.600			
1979			19.000			
1980			27.200			
1981	Viola		35.700			
1982	Galtieri		43.600			
1983	Bignone		45.100			
1984	Alfonsín	UNION CIVICA RADICAL	46.200	44%		
1985			49.300			
1986			52.500			
1987			58.500			
1988			58.700			
1989			65.300			
1990	Menem	PERONISTA	62.200	123%		En 1992, el ministro Cavallo renegocia la deuda externa y logra ciertas postergaciones de las fechas de pagos y algunas deducciones de montos. Sin embargo, el endeudamiento sigue aumentando en forma galopante, engulléndose de paso lo que se pudo haber obtenido por las privatizaciones de empresas del Estado.
1991			61.334			
1992			62.586			
1993			72.209			
1994			85.656			
1995			98.547			
1996			109.756			
1997			124.832			
1998			140.884			
1999			146.219			
2000	De la Rúa	ALIANZA	147.667	9%	A fin del 2000 cada habitante debe al exterior U\$S 3.800.	
2001	De la Rúa	ALIANZA	180.000	(Hasta el 31 de julio)		

4- El Default

¿En qué consiste el default?

Hay distintas interpretaciones del "default" algunos lo conceptualizan como: "Anunciar que no se podrán seguir cancelando las obligaciones en la colocación de bonos de la deuda"; otra definición "comunicar a los tenedores de bonos que estos podrán ser 'canjeados' por otros que paguen intereses menores", este es el caso de "tómelo o pierda todo". Fundamentalmente implica la cesación de pagos de Capital e intereses de los títulos de la deuda pública.

¿Cómo se materializa?

El *default* se materializa cuando los Entes Financieros, Wall Street, los Bancos y los Fondos de Inversión, que son los tenedores de la deuda argentina, comunican que el país no puede pagar esos compromisos. También cuando el país decide unilateralmente no pagar los vencimientos pactados. La reacción común de los habitantes es una corrida al dólar y extraer los depósitos bancarios; este comportamiento se da ya con la sola amenaza de un *default*.

¿Cuándo se declara?

El último *default* de nuestra historia se declaró el 23 de Diciembre de 2001.

Módulo 3 - Desarrollo Económico - - Crédito Público

Había asumido ese día la presidencia de la Nación Argentina Adolfo Rodríguez Saá, quien anunciaba que suspendía el pago de la deuda externa ante el Congreso de la Nación, ratificando la convertibilidad y negando la devaluación. El plazo de pago de la deuda quedaba indefinido, y el dinero que estaba presupuestado sufriría un cambio de destino; ahora sería utilizado en planes para la creación de fuentes de trabajo y de progreso social.

Contexto Político de Argentina al momento de ingresar

El día 20 de diciembre de 2001 el gobierno Nacional, encabezado por el Presidente Fernando De la Rúa, decretó el Estado de Sitio en todo el país, debido a los actos de violencia colectiva ocurridos en esa fecha. Se apoyaba en que la Cámara de Representantes se encontraba en receso, y haciendo uso de la atribución que le confieren los Artículos 16 y 99 de la Constitución Nacional, resultaba de su competencia resolver tal situación.

Los motivos que llevaron a la gente a manifestarse -entre otras- fueron las medidas económicas adoptadas por Domingo Cavallo el 1º de diciembre de 2001, donde se restringían las extracciones de dinero en efectivo por más a \$1.000, y las operaciones restantes debían ser realizadas por medio de cheques o tarjetas de crédito. Un día después, el 2 de diciembre de 2001, se restringe la extracción de dinero a \$250,00 por semana, según Decreto N° 1570/01 que establecía un marco para el desenvolvimiento de las Entidades Financieras.

La rapidez y dimensión de los acontecimientos que sucedieron durante la semana del 19 y 20 de diciembre de 2001 hicieron visible una crisis, social y económica, con una fuerte incertidumbre frente al futuro inmediato, que se potencializaron por las medidas del Estado de Sitio; el impacto tocó a todos los sectores en la madrugada del 21 de diciembre de ese mismo año cuando renuncia Domingo Cavallo, Ministro de Economía. El mismo día Fernando De La Rúa propone al Partido Justicialista un gobierno de unidad, que no fue aceptado, lo que llevó al Presidente a la Renuncia.

Por Ley de Acefalía queda el Ingeniero Federico Ramón Puerta a cargo de la Presidencia, hasta que el Partido Justicialista elige como candidato interino a Presidente al Dr. Adolfo Rodríguez Saá, quien es elegido por la Asamblea Legislativa, y el día 24 de diciembre de 2001 asume la Presidencia.

5- Contexto Económico - La Recesión Económica

La Bolsa de Comercio, en tanto, no podía pagar el capital e intereses de la Deuda Financiera; la Actividad Productora se encontraba sin posibilidades de hacer frente a la Exportación. Regía feriado cambiario y Bancario desde el 21 de diciembre de 2001, dispuesto por el Banco Central de la República Argentina, que se difundió por medio de un comunicado de prensa N° 42238.

El FMI prometía ayudar al nuevo gobierno pero declaraba que la Argentina era la única responsable de las situaciones y se interrumpía el programa dado; el país no podía cumplir con las metas fiscales, lo que provocó un retraso de 1260 millones en Diciembre, según un programa total de 22.000 millones.

Las inversiones buscaban refugio en las acciones pues veían la eventual salida de la convertibilidad cambiaria. El día 20 de diciembre de 2001 la Bolsa cerraba una hora antes, momentos de la Renuncia del Poder Ejecutivo; el Riesgo País según la Banca (J.P. Morgan) 4.455 puntos Básicos. Rebajas salariales, fundadas en la disminución de la facturación de las empresas. El riesgo país elevadísimo (técnica de medición creada por el departamento de investigaciones de J.P. Morgan Securitiesn EMBIP índice agregado para bonos de mercados emergentes). Es un complejo cálculo que toma en cuenta en los tipos de negocios financieros en los que J.P. Morgan opera: Bonos Brady, Eurobonos, préstamos y valor del dólar en el mercado local. Indica las expectativas que el mercado tiene acerca de la capacidad de un determinado país de pagar su deuda.

Deuda Externa creciente (\$145.000 millones de dólares). Déficit Fiscal elevadísimo (11.000 millones de pesos anuales). El déficit pactado para el 2001 era de 6.589 millones, pero ya en el primer trimestre se sabía que no se podía cumplir. Fuga de Divisas, a pesar del blindaje por 39.700 millones de dólares en diciembre de 2000 para asegurar los pagos de la deuda en caso de

necesidad, la fuga de capitales por temor al *default* no cesó. La estimación -para el 2001- es de 140.000 millones de dólares sacados del país.

Entre otras

Un país entra en *default* no porque quiere, sino más bien es la consecuencia de medidas políticas y económicas que lo llevan a ese camino sin salida. El FMI es parte responsable de ese resultado, y también las distintas administraciones que aplicaron las recetas sin pensar en las consecuencias. Así, se terminó en la devaluación y con ello un caos económico y social en la Argentina.

6- La reestructuración de la deuda

¿Cuáles fueron sus objetivos?

Podemos señalar que fueron los de alcanzar una dinámica de deuda sustentable, compatibilizando los requerimientos de los servicios de la deuda con la capacidad de pago de la estructura económica argentina.

Asimismo, se busca crear condiciones para fortalecer la previsibilidad fiscal del país y disminuir la vulnerabilidad frente a la crisis en economías externas.

Evolución del canje

El proceso de canje comenzó el 14 de enero, tras un arduo período de difusión, luego de que, en setiembre del 2003, se hiciera en Dubai la primera presentación de la oferta de reestructuración. A cambio de los títulos en mora desde el 2001, el Estado argentino ofreció -durante seis semanas- tres bonos con una reducción de entre el 30,1%, el 66,3% del capital original de hasta 42 años de plazo, el mayor recorte propuesto por un país a sus acreedores. Los nuevos títulos -denominados Par, Cuasi Par y Descuento- reemplazarán a 152 bonos distintos emitidos originalmente en dólares, euros, yenes, francos suizos, libras esterlinas y pesos argentinos.

De esta forma, la deuda original de 81.800 millones de dólares -a la que se suman los intereses caídos hasta diciembre del 2001- será reemplazada por nuevos títulos por hasta 41.800 millones de dólares. La reestructuración de la deuda en mora es clave para la recuperación de la credibilidad de Argentina en el mercado internacional. El país necesita atraer la inversión extranjera para afianzar su recuperación económica ya que, aunque en el 2004 la economía creció un 8,8%, todavía se encuentra por debajo de los niveles de 1998, cuando comenzó la recesión.

Operatoria del canje

La propuesta de la renegociación se puede dividir en dos partes. La primera determina la elección de la emisión de deuda a renegociar ("deuda elegible" en términos del Secretario de Finanzas Guillermo Nielsen); la segunda es la propuesta en sí misma. Deuda Elegible: las autoridades argentinas han definido como deuda elegible dentro del total para ser renegociado, toda aquella que llegue hasta el 31 de diciembre de 2001 (es decir, la deuda emitida a partir de 2002 no entra en la renegociación). Dentro de esta parte de la deuda se incluyen 152 bonos, emitidos en siete monedas y ocho legislaciones.

La propuesta: giró en torno a los siguientes ejes:

- ⇒ Se deja en claro la voluntad de pago.
- ⇒ La realidad económica y social de la Argentina condiciona la capacidad de repago del país.
- ⇒ No hay reestructuración sustentable sin una quita de capital, rebaja de intereses y aplazamiento de vencimientos.
- ⇒ Tratamiento igualitario para todos los acreedores.
- ⇒ Quita del 75% del *stock* nominal de la deuda a renegociar.
- ⇒ Corte de intereses al 31 de diciembre de 2001.

Emisión de nuevos bonos

- ⇒ Bonos Par
- ⇒ Bonos Discount, y
- ⇒ Bonos cuasi par

Tipo de Bono	Quita	Tasa	Rango Tasas	Vida Promedio
Bono Descuento	75%	Incremental	1-5%	8-32 años
Bono a la Par	0%	Fija	0.5-1.5%	20-42 años
Bono Cuasipar	30%	Fija	1-2%	20-42 años

Fecha de corte

Se fija como fecha de corte el 31/12/01.

Monto total a reestructurar

El monto reconocido de deuda es U\$S 81.800 millones, incluyendo los intereses devengados al 31/12/01 por un total de U\$S 2.100 millones.

Monto máximo emisión de nueva deuda

- ⇒ U\$D 38.500 millones si la aceptación es menor o igual al 70%. Deuda Nueva / Deuda Elegible = 47%.
- ⇒ U\$D 41.800 millones si la aceptación es mayor al 70%. Deuda Nueva / Deuda Elegible = 51%.

Los poseedores de bonos canjeables tendrán la opción de participar en cualquier enmienda o canje posterior.

- ⇒ Fecha de emisión adelantada al 31-12-2003.
- ⇒ Los acreedores cobrarán 2 cupones al recibir los nuevos bonos.
- ⇒ Beneficios de un mayor Crecimiento.
- ⇒ Unidad ligada al crecimiento del PBI.
- ⇒ Recompra con Capacidad de Pago No Utilizada.

Se recomprará deuda *performing* con el excedente de fondos previstos para los cupones de bonos no colocados durante los primeros 6 años.

Acreedores más favorecidos

Alternativas contempladas en la propuesta⁵.

Bono par

La serie Par no prevé quita nominal de capital

- ⇒ • Emitido en Pesos Ajustado por CER. Bajo legislación de la República Argentina.
- ⇒ • Emitido en dólares estadounidenses. Bajo legislación del Estado de Nueva York.
- ⇒ • Emitido en Dólares Estadounidenses. Bajo legislación de la República Argentina.
- ⇒ • Emitido en Euros. Bajo legislación del Reino Unido de Gran Bretaña Irlanda del Norte.
- ⇒ • Emitidos en Yenes. Bajo legislación de Japón (sujeto a los términos y condiciones de la oferta que se haga en Japón).

⁵ www.puentenet.com Reestructuración de la Deuda Pública Argentina en *Default*. Autores: Freddy Vieytes-Antonio Cejuela.

**Módulo 3 - Desarrollo Económico -
- Crédito Público**

- ⇒ • Monto Emisión: U\$D 10 MM si $\leq 70\%$ U\$D 15 MM si $> 70\%$
- ⇒ • Fecha Vencimiento: 31-12-2038
- ⇒ • Relación de Canje: 100%
- ⇒ • Amortización: 19 cuotas semestrales a partir del 30-9-2029.
- Intereses:

Años	U\$D	Pesos	Euros
1 a 5	1.33%	0.63%+ CER	1.20%
6 a 15	2.50%	1.18%+ CER	2.26%
16 a 25	3.75%	1.77%+ CER	3.38%
Hasta el Vto.	5.25%	2.48%+ CER	4.74%

Asignación

1ª Etapa: Primeras 3 semanas: se podrá suscribir bonos Par solo hasta U\$D 50.000 o su equivalente (£ 30.000; ¥ 5.000.000; € 40.000; ARS 150.000) por bonista.

2ª Etapa: si persiste un remanente de bonos Par, se continuará dando prioridad a quienes no hayan demandado antes, siempre con monto máximo de U\$D 50.000 o su equivalente.

3ª Etapa: si continúa existiendo un saldo de bonos Par, se lo distribuirá entre quienes, en las primeras tres semanas, hubieron demandado estos bonos por encima de los U\$D 50.000 o su equivalente.

4ª Etapa: si existe saldo de bonos, podrán suscribir bonos Par quienes lo hayan demandado en las dos últimas semanas.

Bono cuasi-par

(La serie Cuasipar determina una quita sobre capital equivalente a 30,1%).

- ⇒ • Solo será emitido en Pesos ajustado por CER. Bajo legislación de la República Argentina.
- ⇒ • Monto Emisión: \$ 24.3 MM.
- ⇒ • Fecha Vencimiento: 31-12-2045.
- ⇒ • Relación de Canje: 69.90%.
- ⇒ • Amortización: 20 cuotas semestrales iguales a partir del 30-06-2036.
- ⇒ • Intereses: 3.31%, capitaliza durante los primeros 10 años.

Asignación

• Se asignará en base diaria de acuerdo con el criterio de “primero llegado, primero servido”.

Todos los tenedores que realicen la presentación el mismo día tendrán la misma prioridad, pero tendrán prioridad en la asignación de títulos cuasipar respecto de los tenedores que realicen la presentación en días posteriores.

• Monto mínimo de oferta para suscribir: U\$D 350.000 o libras 200.000 o ARS 1.025.000 o euros 280.000 o FS 435.000 o yenes 37.600.000. Cuando el monto disponible de bonos cuasipar sea insuficiente, se lo distribuirá a prorrata entre las ofertas de canje ingresadas ese día.

Bono descuento

La serie Descuento prevé una quita nominal de capital equivalente al 66.3%

- Emitido en Pesos Ajustado por CER. Bajo legislación de la República Argentina.
- Emitido en Dólares Estadounidenses. Bajo legislación del Estado de Nueva York.
- Emitido en Dólares Estadounidenses. Bajo legislación de la República Argentina.
- Emitido en Euros. Bajo legislación del Reino Unido de Gran Bretaña Irlanda del Norte.

**Módulo 3 - Desarrollo Económico -
- Crédito Público**

- Emitidos en Yenes. Bajo legislación de Japón (sujeto a los términos y condiciones de la oferta que se haga en Japón).
- Monto Emisión: Demanda remanente, sin restricción dentro de los límites de emisión.
- Fecha Vencimiento: 31-12-2033.
- Relación de Canje: 33.70%.
- Amortización: 20 cuotas semestrales iguales a partir del 30-06-2024.
- Intereses: Paga en efectivo, la diferencia se capitaliza.

Años	U\$D	Pesos	Euros
<i>Cupón</i>	8.28%	5.83% + CER	7.82%
1 a 5	3.97%	2.79% + CER	3.75%
6 a 10	5.77%	4.06% + CER	5.45%
Hasta el Vto.	8.28%	5.83% + CER	7.82%

Asignación

- La asignación será irrestricta dentro de los límites de emisión.
- Si un oferente eligió en primera instancia bonos par o cuasipar y su demanda no pudo satisfacerse totalmente, el excedente será canjeado por bonos descuento.

Valores negociables vinculados al producto bruto interno

- Serán emitidos en función del Monto Elegible correspondiente a cada especie (Valor residual más intereses devengados al 31/12/01).
- Los pagos dependen de la evolución del PBI de la República Argentina.
- Solo se efectuarán pagos a esta especie si:
 - Para el año de referencia el PBI Real Efectivo supera el caso base.
 - Para el año de referencia el crecimiento anual del PBI supera la tasa indicada para ese año en el caso base.
- El total de los pagos no supera el límite máximo de pago.
- Monto emisión: Equivalente al monto elegible presentado al canje.
- Vencimiento: 15-12-2035.
- Monto: Equivalente al monto nominal del bono al que está adherido.
- Primer pago: 15-12-2006.
- Periodicidad de pago: anual.
- Año base: 2005.
- Período de referencia: 2005-2034.
- A partir de los 180 días posteriores a la liquidación, las unidades serán negociadas independientemente de los bonos nuevos a los que se adjunten.
 - Su moneda de pago y ley aplicable serán las del bono nuevo al cual se adjunten.
 - Monto de pago: 5% del excedente del PBI.
 - Disparador del pago: cuando el PBI real supera el caso de base del PBI (PBI real proyectado desde 31-12-04 a una tasa de crecimiento anual del 3% anual) y la tasa de crecimiento anual supera el 3%.
 - El pago máximo durante la vida de la unidad será equivalente al 0.48 por cada unidad; una vez alcanzado el tope la unidad expira.

¿En qué moneda se puede optar por los nuevos bonos?

Bonos Elegibles	En Bonos Nuevos
U\$D	U\$D o pesos
Euro, Libra o FS	Euro o pesos
Yen (Ley Japón)	Pesos
Yen (ley UK)	Euros o pesos
Pesos	Pesos

Marco Legal de las nuevas emisiones

Moneda	Legislación
U\$D	NY o Argentina
Euro	UK
Pesos	Argentina

Cronograma

1 - Comienzo –viernes 14 de enero de 2005-. Comienza la Oferta. Esta fecha se denomina la “Fecha de Inicio”.

2 - Período de Presentación de Ofertas para el Bono Par y el Bono con Descuento (salvo prórroga o terminación anticipada). Desde el viernes 14 de enero de 2005 al viernes 25 de febrero de 2005.

La Oferta permanecerá abierta durante este período, salvo que el Ministerio de Economía y Producción la prorrogue o termine anticipadamente a su exclusivo criterio. Este período se denomina el “Período de Presentación”. Los tenedores oferentes de Títulos Elegibles pueden presentar sus ofrecimientos de acuerdo con los procedimientos operativos establecidos para ello.

La Argentina ha dividido el Período de Presentación en dos períodos para la asignación de los Bonos Par: un período de ofrecimiento inicial, que abarca las primeras tres semanas del Período de Presentación (salvo que sea extendido), y un período de ofrecimiento tardío, que abarca el resto del Período de Presentación. Para obtener los beneficios de una asignación del ofrecimiento inicial de Bonos Par, la presentación de la oferta, de acuerdo con los procedimientos operativos establecidos, debe ser recibida por la Caja de Valores S.A. a más tardar hasta la hora 16.15 (hora de la ciudad de Nueva York) del día viernes 4 de febrero de 2005 (salvo que el período de ofrecimiento inicial sea prorrogado). Esta fecha y hora se denomina la “Fecha Límite del Ofrecimiento Inicial”.

- Período de Presentación de Ofertas para el Cuasipar – Desde el día viernes 14 de enero de 2005 al viernes 25 de febrero de 2005.

Los Bonos Cuasipar serán asignados sobre una base diaria. Aquel que desee recibir Bonos Cuasipar deberá presentar su oferta ante la Caja de Valores S.A. de acuerdo con lo descripto más abajo en Asignación de Bonos Cuasipar.

- Fecha Límite del Ofrecimiento Inicial (salvo prórroga) –viernes 4 de febrero de 2005– hora 16.15 (hora de la Ciudad de Nueva York).

Termina el período de ofrecimiento inicial para obtener los beneficios de una asignación del ofrecimiento inicial de Bonos Par, salvo que la Argentina lo prorrogue.

3 - Vencimiento (salvo prórroga o terminación anticipada del Período de Presentación) –viernes 25 de febrero de 2005– hora 16.15 (hora de la ciudad de Nueva York). Termina el Período de Presentación y vence la Oferta, salvo que la Argentina la prorrogue o termine anticipadamente a su exclusivo criterio. Después de esta fecha, no se podrán presentar ofrecimientos para la Oferta. Esta fecha se denomina la “Fecha de Vencimiento”.

**Módulo 3 - Desarrollo Económico -
- Crédito Público**

4 - Anuncio (salvo que sea postergado o salvo prórroga o terminación anticipada del Período de Presentación) –viernes 18 de marzo de 2005, o a la brevedad posible posteriormente-alrededor de la hora 17 (hora de la ciudad de Nueva York).

Salvo que hubiese terminado anticipadamente la Oferta, la Argentina determinará a su exclusivo criterio si acepta los ofrecimientos y anuncia el resultado de la Oferta, inclusive el monto de capital total de cada serie de los Bonos Nuevos que será emitida. Esta fecha se denomina la “Fecha de Anuncio”. La Argentina puede postergar la Fecha de Anuncio por cualquier motivo, inclusive si se prorroga el Período de Presentación.

5 - Liquidación (salvo que sea postergada o salvo prórroga o terminación anticipada del Período de Presentación) –viernes 1º de abril de 2005 o a la brevedad posible posteriormente.

La titularidad de los Títulos Elegibles ofrecidos y aceptados se transfiere a la Argentina y el tenedor recibe en canje los Bonos Nuevos y los pagos en efectivo a los cuales tenga derecho. Esta fecha se denomina la “Fecha de Liquidación”. Si fuese necesario para facilitar la liquidación de la Oferta, la misma podrá producirse en el curso de siete días hábiles. Ello no tendría efecto alguno en los Bonos Nuevos que el tenedor podría recibir en la Oferta.

7- Situación actual

Resultados Globales

- ⇒ Deuda elegible = U\$D 81.836 millones
- ⇒ Deuda canjeada = U\$D 62.318 millones
- ⇒ En % = 76,15%

Deuda “vieja”	Deuda Reestructurada	
Bonos Par	U\$S 15.000 millones	U\$S 15.000 millones
Bonos Descuento	U\$S 35.405 millones	U\$S 11.932 millones
Bonos Cuasi-Par	U\$S 11.913 millones	U\$S 8.329 millones
Total	U\$S 62.318 millones	U\$S 35.261 millones

La Argentina salió del *default* con una adhesión al canje del 76,07%. La deuda se redujo de U\$S 191.000 millones a U\$S 125.000 millones. Se emitirán títulos nuevos por U\$S 35.238 millones.

Reacción mundial

La presión de los acreedores

No tardaron en surgir organizaciones de acreedores que buscaban negociar en conjunto. La más importante, creada en los primeros días de 2004, fue el Comité Global de Bonistas Argentinos (GCAB), que reúne a asociaciones de inversores extranjeros individuales e institucionales y dice representar el 45% de la deuda. Las AFJP argentinas, en comparación, acumulan el 20% (ampliar).

A diferencia de algunos inversores que acudieron a los tribunales norteamericanos, los voceros del GCAB -Nicola Stock, de la italiana Task Force Argentina, y Hans Humes, del Argentina Bondholder Committee de EEUU- decían preferir la negociación a las acciones legales, que consideraban menos promisorias.

La relación entre el país y el FMI se tensó nuevamente a fines de 2003. Inesperadamente, la primera revisión trimestral del acuerdo con el Fondo, que debía realizarse en enero, se complicó:

una parte del G7 –en especial, Italia- presionaba a través del organismo para que se mejorara la oferta de reestructuración.

Un país en *default* con sus acreedores privados puede recibir préstamos del FMI si hace "esfuerzos de buena fe para alcanzar un acuerdo colaborativo" con los segundos, según las normas del Fondo. Hay discusión sobre qué significa "buena fe" en este contexto, pero el argumento de los disconformes era que la Argentina no la tenía.

El gobierno ponía en duda la personería del GCAB, del que destacó que no tenía dirección ni teléfono. Poco antes había abierto en varias capitales un registro voluntario de bonistas, con el fin declarado de determinar la representatividad de los tenedores. Estos decían que era una maniobra dilatoria -un acto de "mala fe"-, pues la confección de ese padrón se había encomendado tiempo atrás al Banco francés Lazard Frères.

8- Consideraciones Finales

La independencia argentina, desde sus comienzos, siempre estuvo influenciada por las Grandes Potencias en cuanto a las decisiones político-económicas y que hasta el día de hoy se observa. En todo este proceso histórico, donde está la génesis de nuestro endeudamiento actual, se cae en el error de ir solamente a los efectos cuantitativos, a los esquemas numéricos, a los déficit presupuestarios, y no se va al origen de cómo se construyó esa deuda.

En muy pocos casos se hace una mención a los responsables, y no se mencionan cuestiones que son de fondo como la forma de operar que hubo durante la dictadura, y los subsiguientes gobiernos democráticos, con el FMI, y los Bancos acreedores.

Verdaderamente, es casi imposible no hablar de la dirigencia política, en cuanto a cómo han influido sus decisiones en este tema, donde estos nunca reflejaron un pensamiento nacional ni muchos menos, sino que la dirigencia política argentina, en todos estos años, ha sido la responsable directa junto con los organismos multinacionales y las grandes potencias, del endeudamiento argentino. Buscaron siempre intereses particulares, provocando un gran retraso y decadencia de la economía nacional de un forma incomprensible, llevando a la gran debacle que se concretó en el 2001 con la declaración de la entrada en *default*, arrastrando numerosos problemas económicos-financieros-políticos-sociales.

Desde 1824 hasta el día de hoy, la Argentina ha experimentado tres *default* los que se fueron dando en momentos de crisis económica y política, donde el gobierno optó por dejar de pagar sus obligaciones.

Concluimos que la actitud que tuvo la Argentina de enfrentar el *default* y haberlo superado, le permitió recuperar un cierto grado de credibilidad a nivel mundial; esto podría atraer nuevamente la inversión de capitales extranjeros con sus consecuentes beneficios, lo cual es esencial para el desarrollo de la economía, como desafío. La Argentina necesita sí o sí de inversión privada. La Argentina estará condicionada en la aplicación de su política económica por mucho tiempo al pago de su deuda e intereses, e incluso deberá realizar un gran esfuerzo para lograr un crecimiento sostenido y así poder hacer frente a su compromiso.

El manejo autónomo de toda la gestión de la reestructuración de la deuda, como el éxito, más allá del monto real de la quita obtenida (sustancialmente inferior a la ofrecida inicialmente en Dubai en septiembre del 2003), la reestructuración de la deuda alcanzó el máximo éxito posible en el marco de una negociación. De haberse propuesto condiciones más gravosas para los acreedores el nivel de aceptación habría sido muy inferior, provocando un fracaso de consecuencias políticas y económicas imprevisibles. La deuda sigue existiendo, y no ha disminuido sustancialmente.

9- Bibliografía

- ⇒ José Eduardo Jorge. www.cambiocultural.com.ar (junio 2004).
- ⇒ Antecedentes del canje. Alberto Pontini (marzo 2005).
- ⇒ Canje de la deuda argentina. Construcción de resultados. Aspectos legales y sociológicos. www.canjedeudaargentina.com.ar
- ⇒ Situación actual-canje. www.clubmacro.org.ar
- ⇒ Propósitos del canje de la deuda. www.cadtm.org.ar
- ⇒ Evolución de la deuda externa pública. Ministerio de Economía. www.mecon.gov.ar
- ⇒ Reestructuración de la Deuda Pública Argentina en *Default*.
- ⇒ Autores: Freddy Vieytes -Antonio Cejuela.
- ⇒ Perfil de la Deuda Pública Argentina: "Un análisis de escenarios". Autor: Adolfo Javier de la Rosa* adodelarosa@yahoo.com.ar
- ⇒ Oferta Global: Propuesta de Reestructuración de la Deuda Pública. (Arpenta). Autor: Miguel Eduardo Iribarne .
- ⇒ Cómo se llegó a la Segunda Propuesta Argentina. Reestructura la Deuda en *Default*. Por José Eduardo Jorge, Director de "Cambio Cultural" Www.Cambiocultural.Com.Ar -junio de 2004.
- ⇒ Informe Económico - 12 De Febrero de 2004 - Abappra -
- ⇒ Carlos Ortiz – "Las doctrinas Económicas. Análisis basado en la historia y política económica, desde una perspectiva Nacional." Universidad Nacional de Misiones –Facultad de Ciencias Económicas. Editorial Universitaria de Misiones. Posadas, Enero de 2.004.
- ⇒ Rapoport Mario y colaboradores (2000), Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000), Buenos Aires, Bogotá, Caracas, México, DF, 2000, Ediciones Macchi,
- ⇒ Revista "LA NACIÓN" del 6-5-01, pág. 22 a 24, artículo "CÓMO EMPEZO LA DEUDA EXTERNA", por JAIME PONIACHIK.
- ⇒ Trabajos de Investigación Académica alumnos FIPU – Año 2005-

MÓDULO 3 DESARROLLO ECONÓMICO

Tema:

RECURSOS HIDROENERGÉTICOS

1- Introducción

El presente material de estudio, que se ofrece a los alumnos de la cátedra de Finanzas Públicas, surge de la orientación que se le quiere dar a aspectos trascendentales, como las causas del subdesarrollo en los países con economías e instituciones débiles, muchos en latinoamérica, y entre los que se encuentra la Argentina.

Vemos que entre estas causas, que hace que la renta agregada crezca menos de prisa que la población, se encuentra la falta de inversiones en infraestructura y, particularmente, la falta de inversión en la generación de energía suficiente para abastecer a una actividad comercial e industrial que busca su crecimiento.

Asimismo, nos encontramos con un Estado que, por su comportamiento externo en lo referente a la política de endeudamiento, en los últimos 30 años llevó al país a una de las mayores crisis económicas por la que haya atravesado.

En el presente año hemos logrado que alumnos de la cátedra investigaran temas de suma importancia, como lo fueron los emprendimientos hidroenergéticos y el estudio de la deuda externa argentina, de los cuales se tomaron aspectos que consideramos válidos para el desarrollo del presente material que se incluye en el Módulo III DESARROLLO ECONÓMICO.

2- Los proyectos Hidroenergéticos – óptica mundial y regional

La generación de energía, cualesquiera sean los medios o recursos que se utilicen (eólica, solar; hidráulica, etc.) va de la mano con el cuidado del medio ambiente, ya que todo proceso de conversión de la energía potencial en energía disponible para el consumo genera cambios en el ecosistema, algunos en mayor o menor medida que otros.

Energías renovables

Las energías renovables son aquellas que se producen o llegan en forma continua a la Tierra y que a escalas de tiempo real parecen ser inagotables. Cuando hablamos de energías renovables nos estamos refiriendo a las energías: **hidráulica solar, térmica eólica, biomasa, geotérmica, biogás y mareomotriz**. El principal obstáculo que frena a estas fuentes de energía renovables es el económico, porque normalmente son más caras que los combustibles fósiles o la energía nuclear. Aunque desde otro punto de vista, no es tan claro que las energías tradicionales (térmica sobre la base de hidrocarburos; hidroeléctrica y nuclear) sean más baratas, porque si incluyéramos el costo que supone limpiar la contaminación que provocan o disminuir sus daños ambientales, el precio de la energía obtenida del petróleo, carbón, gas o uranio, sería bastante más alto del que tienen en el mercado. Lo que sucede es que los Estados, por motivos políticos, son los que pagan esos costes indirectos y subvencionan, directa o indirectamente, las energías no renovables.

Energía Hidráulica

Es la generada por las represas hidroeléctricas.

Energía solar

La energía solar es la que llega a la Tierra en forma de radiación electromagnética procedente del Sol.

Térmica

Transforma la energía proveniente del Sol en energía calorífica mediante un proceso indirecto, los rayos solares se utilizan para calentar el agua de un recipiente, el vapor mueve un mecanismo que acciona el generador produciendo la electricidad. Esta transformación puede darse a baja, media o alta temperatura.

Energía Eólica

La energía eólica es la energía producida por el viento. Fue una de las primeras fuentes de energía utilizadas por el hombre. Es una de las formas más naturales, limpia y ecológica de aprovechar la fuerza de la naturaleza en nuestro propio beneficio para convertirla en energía.

Biomasa

Es la fuente energética más antigua que tuvo el ser humano. Es el conjunto energético de materia orgánica de origen vegetal o animal. Residuos forestales, residuos de industrias forestales, agroganaderas, etc.

La biomasa representa, después del carbón, el petróleo y el gas natural, la cuarta fuente energética en importancia, siendo su aporte a la energía primaria mundial consumida del 15%. El desarrollo en estos últimos años de tecnologías aplicadas a este campo ha permitido una utilización muy eficiente de la materia prima; ello ha contribuido a mejorar la competitividad de este recurso renovable frente a los productos fósiles y a aumentar su potencial energético, el cual se cifra, en estos momentos, en unas cinco a seis veces el consumo mundial de energía primaria.

Energía geotérmica

Es la energía que se produce en el interior de la Tierra.

Características :

- ⇒ Las usinas geotérmicas solo pueden ser instaladas en algunos puntos de la superficie terrestre.
- ⇒ El proceso en sí mismo es limpio y neutro respecto al medio ambiente.
- ⇒ El costo del propio proceso es cero ya que se usa la fuerza de la naturaleza sin agregados humanos.
- ⇒ Las instalaciones son muy costosas debido a que las aguas extraídas generalmente son ricas en minerales, por lo cual todo lo que tenga contacto con el agua debe ser de alta resistencia; en algunos lugares se realizan perforaciones y utilizan caños de acero; todo esto encarece el costo del KWH instalado.
- ⇒ El rendimiento de los equipos de generación está limitado a las potencialidades del lugar en que se instale la usina.
- ⇒ Dentro del grupo de las energías alternativas la geotérmica es una de las que posee más limitaciones.

Energía del Biogás

Se denomina Biogás al gas que se genera por la descomposición de la materia orgánica.

El biogás puede ser utilizado como combustible para motores diesel y a gasolina, a partir de los cuales se produce energía eléctrica por medio de un generador.

Energía Mareomotriz

El mar puede ser considerado fuente generadora de energía mediante la utilización de las mareas "energía mareomotriz".

Energías Convencionales

- ⇒ Energía del Petróleo

**Módulo 3 - Desarrollo Económico -
- Recursos Hidroenergéticos -**

- ⇒ Energía del Carbón
- ⇒ Energía del Gas natural
- ⇒ Energía nuclear

Cuadro comparativo

ENERGÍAS RENOVABLES	ENERGÍAS CONVENCIONALES
Son limpias	Contaminan
Sin residuos	Generan emisiones y residuos
Inagotables	Son limitadas
Autóctonas	Provocan dependencia exterior

Grandes Proyectos Hidroeléctricos

Según la Comisión Internacional de Grandes Represas (ICOLD), una gran represa tiene una altura mínima de 15 metros (desde los cimientos), con un embalse de más de 3 millones de m³. Utilizando estas definiciones, existen más de 45.000 grandes represas en el mundo (ver Cuadro Anexo 2).

Casi la mitad de las grandes presas en construcción que hay en el mundo se encuentran en China. La India se ha convertido, con más de 3.000 presas, en el tercer constructor en el mundo. Mientras que en EE.UU. existen más de 70.000 presas en pleno funcionamiento, lo cual lo convierte en el país con mayor número de presas trabajando.

Comisión Mundial de Represas

En abril de 1997, con el auspicio del Banco Mundial y de la Unión Mundial para la Naturaleza (IUCN), representantes de distintos sectores: gobiernos, industrias, entidades financieras internacionales, ambientalistas y de las poblaciones afectadas, se habían reunido en Suiza para discutir cuestiones muy polémicas sobre las grandes represas. Finalmente se decidió constituir la Comisión Mundial de Represas (CMR), que comenzó su labor en mayo de 1998 y cuya sede fue fijada en Sudáfrica, con el mandato de:

- ⇒ revisar la eficacia de las grandes represas para promover el desarrollo y evaluar alternativas para el aprovechamiento del agua y la energía;
- ⇒ formular criterios aceptables internacionalmente, para la planificación, diseño, evaluación, construcción, funcionamiento, inspección y desmantelamiento de represas.

Análisis del informe de la CMR

Las construcciones de grandes represas han provocados cambios de gran importancia, tanto en los ríos sobre los cuales fueron construidas como en la región a la cual pertenece, provocando desplazamientos de millones de personas; es por eso que en muchos países las construcciones de grandes presas conllevan un profundo análisis, y son muy cuestionadas las ventajas que trae para el futuro.

Sin embargo, los que defienden las grandes presas se inclinan por los beneficios que de ella derivan, tanto económicos como sociales (demanda de mano de obra tanto directa como indirecta, suministro de electricidad con mayor abastecimiento, provisión de agua, entre otros). Con un criterio diferente a estos, encontramos a sus opositores que alegan que las represas repercuten en forma negativa, resaltando la carga del endeudamiento, los costos elevados, desplazamientos y empobrecimiento de personas, desbastando ecosistemas y recursos pesqueros.

La CMR da cuenta de que si bien las presas traen beneficios, para alcanzarlos se debe pagar un precio frecuentemente innecesario por parte de las personas que han sido desplazadas, y el medio ambiente.

Módulo 3 - Desarrollo Económico -
- Recursos Hidroenergéticos -

Comparativamente con otras alternativas, la fuente de equidad en la distribución de los beneficios ha puesto en duda el valor de muchas represas en cuanto a la satisfacción de agua y energía para el desarrollo.

También la Comisión afirma que los peces de agua dulce están siendo fuertemente amenazados, lo que está declinando la capacidad de los ecosistemas acuáticos. Las represas transforman los paisajes y crean impactos irreversibles; por lo tanto, es importante proteger los recursos acuáticos para promover el desarrollo y bienestar de todas las especies.

La Comisión Mundial de Represas propone siete prioridades estratégicas para el desarrollo de los recursos de agua y energía:

- 1.- obtener la aceptación pública;
- 2.- evaluar exhaustivamente las opciones, incluyendo a las represas existentes;
- 3.- preservar los ríos y los medios de subsistencia de las poblaciones afectadas;
- 4.- reconocer derechos;
- 5.- compartir beneficios;
- 6.- asegurar que se cumpla con las normas establecidas;
- 7.- compartir los ríos para la paz, el desarrollo y la seguridad.

Opina la CMR que:

1.- Las represas han contribuido al desarrollo humano y sus beneficios han sido considerables.

2.- Para obtener estos beneficios se ha pagado un precio inaceptable, especialmente en términos sociales y ambientales, por parte de las personas desplazadas, las comunidades río abajo, los contribuyentes y el medio ambiente.

3.- La falta de equidad en la distribución de los beneficios ha puesto en tela de juicio el valor de muchas represas a la hora de satisfacer las necesidades de agua y energía para el desarrollo.

4.- Al incluir en la discusión a todos aquellos cuyos derechos están implicados y que corren los riesgos asociados, se crean las condiciones para una resolución positiva de los conflictos entre intereses contrapuestos.

5.- Llegando a resultados negociados, se mejorará considerablemente la efectividad para el desarrollo de los proyectos de agua y energía.

Consecuencias Económicas

Fue sinónimo de desarrollo y según la CMR se calcula que se ha invertido en represas en el mundo más de dos billones de dólares y que ha aportado en forma importante al endeudamiento externo de los países menos desarrollados.

Las grandes represas hidroeléctricas diseñadas para suministrar servicios de irrigación, generalmente no han alcanzado sus objetivos físicos; no recuperaron los costos y su rentabilidad económica ha sido menor que la inicialmente prevista. Suelen estar cerca pero aun por debajo de los objetivos previstos. Con un componente de control de inundaciones han proporcionado beneficios en este sentido, pero, al mismo tiempo, han incrementado la vulnerabilidad ante inundaciones.

Garantizar la seguridad de las represas requerirá mayor atención y mayores inversiones debido a que las existentes envejecen, los costos de mantenimiento aumentan, y los cambios climáticos pueden alterar el régimen hidrológico usado como base para el diseño.

Consecuencias Ecológicas

La pérdida de la biodiversidad acuática, de la pesca río arriba y abajo, y de los servicios brindados por las planicies de inundación, los humedales, y los ecosistemas de las riberas y estuarios adyacentes. La pérdida de bosques, de hábitat naturales y de especies, y la degradación de las cuencas río arriba debido a la inundación por el llenado de los embalses. Impactos acumulativos en la calidad del agua, en las inundaciones y en la composición de especies, cuando en el mismo río se construyen varias represas.

Módulo 3 - Desarrollo Económico - - Recursos Hidroenergéticos -

En general, los impactos sobre los ecosistemas han provocado pérdidas significativas e irreversibles de especies y ecosistemas. Los esfuerzos para "rescatar" la fauna y flora han tenido poco éxito. La utilización de canales para peces, a fin de mitigar el bloqueo de peces migratorios, ha tenido también poco éxito, ya que con frecuencia la tecnología no se ha diseñado a la medida de lugares y especies específicas.

45.000 grandes represas en el mundo fragmentan los ríos transformándolos y provocando consecuencias irreparables en el ecosistema.

Consecuencias Sociales

En términos de los impactos sociales de las represas, la CMR encontró que con frecuencia los efectos negativos no se valoraban ni se tomaban en cuenta adecuadamente. Existe una gran variedad de impactos que abarcan las vidas, los medios de subsistencia y la salud de las comunidades que dependen de los ambientes ribereños afectados por las represas.

Millones de personas que viven río abajo de las represas –en particular aquellas que dependen de las planicies de inundación naturales y de la pesca- han visto sus medios de subsistencia seriamente dañados y se ha puesto en peligro la productividad futura de sus recursos.

Muchos de los desplazados no fueron reconocidos (o registrados como tales) y por lo tanto no fueron reasentados o indemnizados. Cuando se entregó una indemnización, esta fue con frecuencia insuficiente. A los reasentados rara vez se les restituyó sus medios de subsistencia, ya que los programas de reasentamiento se han centrado en el traslado físico y no en el desarrollo económico, laboral y social de los afectados.

Al no considerarse adecuadamente estos impactos, ni cumplirse los compromisos adquiridos, se ha producido el empobrecimiento y sufrimiento de millones de personas, dando lugar a que las comunidades afectadas de todo el mundo muestren una oposición creciente a las represas. La participación de la gente afectada y la evaluación de los impactos ambientales y sociales se ha realizado con frecuencia tarde y su alcance ha sido limitado.

Entre 40 y 80 millones de personas han sido desplazadas de sus tierras, casas, con las consecuencias de desarraigo que ello significa. Los pueblos inmediatamente afectados por las represas no han sido –por lo general- los beneficiados directos por las represas pero sí los afectados. Ni siquiera con la disminución del costo de la energía eléctrica.

Organismos que financian los megaproyectos

Los Bancos multilaterales (BM, BID), pero también los bilaterales, desempeñaron un rol clave para que los países de Asia, África y América Latina ingresaran al mundo de las represas. El BM comenzó a financiar grandes represas en los años '50, dedicando en promedio más de mil millones de dólares anuales para dicho fin.

Entre 1970 y 1985, período de mayor número de represas construidas en el mundo, la cantidad se había elevado a 2 mil millones anuales. Si se agregara la financiación de los Bancos Asiático, Interamericano y Africano de Desarrollo, así como la financiación bilateral para hidroelectricidad, se llega a la conclusión de que la financiación total para grandes represas con fondos de estas fuentes ascendió a más de 4 mil millones de dólares anuales. Por ejemplo, la participación del BM en India fue decisiva. El BM comenzó a prestar grandes cantidades a este país en los años '70.

En el caso de Brasil, el financiamiento del BM y del BID para las 79 grandes represas construidas entre 1950 y 1970, llegó a equivaler al 10% de sus costos. Entre 1970 y 1990, esta cifra se elevó al 30% para las 47 represas construidas en este período. En Colombia, las multilaterales financiaron el 40% de las 50 grandes represas. En Costa Rica, el BID y el BM financiaron la mitad de la capacidad hidroeléctrica instalada a mediados de los '90, en un país que depende de la hidroelectricidad en un 90% de su generación de energía.

El BM ha apoyado la construcción de 538 grandes represas en el mundo que ha implicado un desplazamiento de 10 millones de personas. Estas represas se han construido con un monto total de 75 mil millones de dólares. El BM acepta que, en promedio, el costo para la construcción de las represas se eleva un 30% al presupuesto original. Según el mismo BM, para 1994, solo una de las represas que financió ayudó a mejorar los ingresos de los afectados. Los proyectos

hidroeléctricos, como es el caso en otras represas grandes, han incurrido en exceso de costos y en demoras de ejecución.

3- Óptica regional - megaproyectos energéticos

Frente a la creciente demanda de energía se hace necesario ampliar el espectro de fuentes para el suministro de este recurso. El presente proyecto constituye una alternativa para solucionar el problema energético, el cual está obstruyendo el desarrollo económico. No obstante, los impactos sociales y ambientales que produce este tipo de proyecto sensibiliza a la opinión pública. Dada esta situación controversial, se presentan dos posiciones opuestas: por un lado, la que considera a la energía hidroeléctrica como un recurso imprescindible para alcanzar el desarrollo económico de la zona; y por el otro, la que entiende que los costos sociales y ambientales serán mayores que los beneficios que se pueden obtener con la ejecución de este emprendimiento.

Emprendimientos Río Paraná – Uruguay:

Actuales Cuenca del Río Paraná

La cuenca del Río Paraná es uno de los principales a lo largo de todo su curso, desde el Río Paranaíba hasta su desembocadura en el Río de la Plata, a lo largo de unos 2.300 km aproximadamente. En Brasil se aprovechan alrededor de 200 metros de desnivel del río y en la porción compartida con Paraguay, más o menos 100 metros. El desnivel en la parte Argentina–Paraguay es de unos 60 metros y en la parte Argentina de 40 metros aproximadamente. Este río presenta un régimen hidrológico de verano. ancho cada uno. Cada módulo tendría un peso de 20 mil toneladas.

Emprendimiento hidroeléctrico binacional Corpus. Christi Ubicación

Opción 1) la más promovida por la Comisión Mixta del Río Paraná (COMIP) fue Itacuí. Candelaria (Paraguay–Argentina), en el km 1597 (distancia que corresponde desde la desembocadura del río Paraná en el Estuario del Plata).

Opción 2) (elegida hasta el día de la fecha) Itacurubí–San Ignacio (Paraguay–Argentina), en el km 1642.

Opción 3) Pindoí–Corpus (Paraguay–Argentina), en el km 1658. Capacidad Instalada: 2.880 Mw. Energía media anual: 19.000 Gwh. Energía media anual/área inundada: 1,15 Gwh/ha. Cota de operación: 105 metros sobre el nivel del mar. Costo total del Proyecto: u\$s 3.922,6 millones (Turbinas Bulbo), U\$S 4.312,7 millones (Turbinas Kaplan).

Emprendimiento hidroeléctrico Paraná Medio

La idea de la represa de Paraná Medio comienza en 1972. Sería una “Planta de aprovechamiento hidroeléctrico de baja presión estática” ya que no necesitará un salto demasiado grande. La Planta hidroeléctrica tendría una extensión de 950 metros, 43 metros de altura y 53 metros de ancho, esto sin incluir el complejo vial. Cada una de las 48 turbinas tendría un diámetro de casi 8 metros y generaría 62,5 Mw., cada una. La obra se compondría de 6 módulos de acero.

El complejo hidroeléctrico contará con una esclusa de 400 metros de largo tendiente a facilitar la navegación. La cuestión tecnológica más importante es que la Planta sería prefabricada en módulos de acero independiente en Estados Unidos. Esto se haría en los astilleros Avondale, contratista de la Marina de Estados Unidos, y se remolcarían flotando o en una embarcación de gran tamaño.

Paralelamente, aquí se comenzarían a ejecutar las obras civiles. Con esto se reduciría el tiempo de ejecución en un 35%. Desde el comienzo de las obras se tardaría siete años en completar la ejecución del proyecto.

Cuenca del río Uruguay

La cuenca del río Uruguay se presenta con un desnivel de aproximadamente 800 metros en menos de 2000 km, se identificó una serie de aprovechamientos en cadena que solo en el curso principal representa una potencia de 14.700 MW.

**Módulo 3 - Desarrollo Económico -
- Recursos Hidroenergéticos -**

Este río representa un régimen hidrológico de invierno, por lo que es un sistema interconectado, los dos regímenes se complementan en forma estacional. Por esa razón se podrá observar que, en general, los factores de Planta de las centrales en esa cuenca son los más bajos que en la del Río Paraná, pues en esta última el monto total de energía es mayor. La cuenca del Río Uruguay es notablemente rica en energía. Si se considera que su potencial total es de 18.264 MW y su superficie de 360.000 km, se obtiene una potencia unitaria de 50.7 kw instalado por un kilómetro, o sea una energía del orden de los 220 MWh.

Emprendimiento hidroeléctrico binacional Garabí

Estará ubicada en el río Uruguay a 100 km al norte de Santo Tomé - Sao Borja, donde se instala una convertora de 50 MW, la cual contará con una inversión mínima de 1.500 millones de dólares. Generará 1860 MW y una energía media anual de 6083 GWh de energía eléctrica, creará 10 mil puestos de trabajo directos durante la ejecución de la obra, 30 mil puestos de trabajo indirectos y mil permanentes.

Según estudios realizados por los técnicos de Ebisa⁶ señalan la necesidad de construir dos centrales hidroeléctricas, cada una con una potencia instalada de 900 MW. Se realizará en esa ubicación para evitar la elevación de la cota a más de 90 metros y así minimizar los impactos ambientales. La capacidad total de producción corresponde a aproximadamente 2.196 MW de energía. Durante el periodo de obra la usina traerá, a los Estados y municipios afectados, unos 60 millones de dólares en concepto de impuestos.

Emprendimientos hidroeléctricos Roncador, Garabí y San Pedro

Central Hidroeléctrica	País	Potencia instalada	Prod. Media anual total
Garabí	Arg - Br	2196 MW	7000 GWh
Roncador	Arg - Br	3000 MW	9500 GWh
San Pedro	Arg - Br	736 MW	3950 GWh
Totales		5932 MW	20450 GWh

La zona en conflicto

Misiones, con una superficie de 2.980.100 has, está ubicada al NE de la República Argentina, en el centro geográfico de la enorme Cuenca del Plata, enmarcada por sus afluentes más caudalosos: los ríos Uruguay y Paraná, tributando en este último el Iguazú. Representa sólo el 0.8% del total del territorio nacional. Debido a las pronunciadas pendientes de su relieve, clima húmedo y elevadas precipitaciones (aproximadamente 1900 mm anuales), se despliega una importante red hidrográfica, que desagüa en los tres colectores principales mencionados que, en conjunto, drenan 62 subcuencas provinciales, cuya superficie es de 30.719 km².

La Provincia, originariamente, tenía 2.700.000 hectáreas de selva tropical. En la actualidad se estima esta superficie en solo 1.000.000 has, lo que significa un 37% del territorio provincial. Este representa al último remanente continuo de selva paranaense del mundo que contiene, identificadas hasta ahora, más de 2.000 especies de plantas vasculares, 1.000 especies de vertebrados, de los cuales 548 son aves, 120 son mamíferos, 79 reptiles, 55 especies de anfibios y más de 200 especies de peces en los ríos y arroyos territoriales, más un número indeterminado de flora y fauna aún desconocidos. La falta de políticas ambientales, agrarias, forestales y, sin dudas, un desarrollo muy poco planificado dentro del marco de la sustentabilidad, han llevado a que esa superficie original fuera diezmada y a que se mantenga sobre ella la amenaza latente de desaparición.

Los ríos Paraná, Uruguay e Iguazú y sus entornos, como bienes de la naturaleza y como recursos naturales, son para el hombre un sistema productivo múltiple e integrado (acuático,

⁶ Ebisa: Emprendimientos Binacionales Sociedad Anónima.

Módulo 3 - Desarrollo Económico -
- Recursos Hidroenergéticos -

terrestre, anfibio y aéreo) e integran la parte principal de la Cuenca del Plata que, a pesar de las más de cuarenta represas que soporta, las decenas en ejecución y construidas en las cuencas del Iguazú y el Río Uruguay, convierte a esta región en un corredor climático y biológico absolutamente peculiar. Ello nos remite inclusive al gravísimo proceso de deterioro instalado en el Pantanal Matogrossense, al sudoeste del Brasil. Definitivamente, estas zonas son la última oportunidad de regeneración de todo el sistema hídrico que mantiene y del que se nutre.

Algunos argumentos que desaconsejan crear las represas en la región y principalmente en Misiones

La construcción de las represas generará grandes lagos perdiendo así definitivamente el río Paraná y el río Uruguay sus características de río, provocando diferentes tipos de impactos en fauna íctica, flora costera, calidad del agua, economía ribereña, entre otros.

Las nuevas represas encajonarían a los peces entre las demás represas y los llevaría a la extinción, debido a que se interrumpen las migraciones y el fenómeno reproductivo de dorados, surubíes, bagres, pacúes, manduvíes y carnívoros de mayor tamaño, que además se alimentan de huevos y larvas de los sábalos, base de esta gran red alimentaria. También se interrumpirá el movimiento constante de peces que se mueven a lo largo del río.

Habría una agresión a los flujos transversales, físicos, químicos y biológicamente esenciales para la recría de peces migratorios y locales.

Al detenerse el curso de agua (régimen fluvial a lacustre), se pierden sus características básicas de las variaciones del nivel hidrométrico y las velocidades de corriente, que son los generadores de la gran riqueza de especies.

Es conocida y admitida la perturbación que provocan las represas en el paso migratorio de peces, y algunas de estas, intentando cambiar los hábitos naturales han construido sistemas de transferencia de peces, ascensores o escala de peces, para que puedan trasladarse aguas arriba. Los resultados obtenidos son absolutamente negativos, como lo reconoció la Entidad Binacional Yacyretá; pocos ejemplares han logrado el paso aguas arriba y la mayor cantidad acumulada al pie de represa ha sido víctima de la depredación.

Se perdería el nivel de calidad de los ríos Paraná y Uruguay siendo que no permitiría que las aguas tengan algo de velocidad (6 a 8 Km/h) para que puedan autodepurarse y autoregenerarse, fenómenos propios de este sistema reproductivo natural, perenne y múltiple (acuático, terrestre, anfibio y aéreo) que se vería seriamente afectado con el represamiento del río.

El represamiento del río no es compatible con la conservación de hábitat y nichos ecológicos variadísimos dentro del valle de inundación del río, que generan una peculiar y rica diversidad de especies vegetales (desde algas microscópicas productoras de oxígeno hasta árboles de alto porte y calidad como el lapacho, timbó).

La construcción de las represas agrediría de manera permanente la conservación de la identidad del ecosistema, que es un macrobiotipo clave en el funcionamiento y regulación de otro aún mayor: la Cuenca del Plata, compartida con Bolivia, Paraguay, Brasil y Uruguay.

Misiones, de tener 2.980.100 has de superficie terrestre, reduciría su territorio en casi 80.000 has si se construyesen las represas de Corpus, Garabí y Roncador.

Debido al gran espejo de agua generado con los embalses de Yacyretá, Itaipú, Uruguái y Acaraí, además de los esteros del Iberá, sumado a la superficie que ocupa el río en su estado actual, habría un aumento de la humedad en la región, provocando un incremento de las lluvias y creando condiciones adversas para determinados tipos de cultivo así como al ecosistema regional.

Estará a disponibilidad del concesionario de la represa la posibilidad de producir energía empuntada, es decir, que habrá fluctuaciones diarias en el nivel del río en más o menos 2 metros para cubrir la demanda energética en los horarios pico de consumo.

La CMR (Comisión Mundial de Represas) ha confirmado que las mismas emiten gases de efecto invernadero, además de ser altamente destructivas. La Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO) es baja (promedio 1,2mg/lit), salvo en los puntos donde hay concentración de desechos cloacales, domésticos, residuos industriales no tratados y los derivados de los agroquímicos de

Módulo 3 - Desarrollo Económico -
- Recursos Hidroenergéticos -

las áreas de elevado uso agrícola. Esta situación es relativamente "controlada" por el río actualmente, pero al disminuir la velocidad del mismo por la formación del lago, sus posibilidades de oxigenación se reducen, por lo que la incorporación en el agua de materia orgánica y nutrientes inorgánicos (fósforo, nitrógeno) provocará el fenómeno conocido como eutrofización (exceso de materia orgánica en descomposición en el agua quitándole oxígeno).

Debido a la intensa actividad forestal, el suelo fértil se escurre fácilmente por los arroyos interiores, llevándose materia orgánica y partículas sólidas del suelo en una primera etapa, y luego arrastrando los residuos químicos (fertilizantes, fungicidas, etc.) que son utilizados en las forestaciones, sumando esto a la disminución de la calidad del agua, tanto de los arroyos como de los ríos.

Los bosques naturales que se encuentran en las zonas que serían afectadas, funcionan como bosques estabilizadores de los ecosistemas subtropicales; si bien no existe gran volumen de maderas con "valor económico", cumplen un rol importante como corredores de fauna a lo largo de la ribera del Paraná. De ser inundados, toda la fauna quedaría con un hábitat sumamente reducido, poniendo de esta manera en riesgo su existencia.

Se pone en duda que se lleven a cabo los trabajos de deforestación de las zonas a inundar, debido a las experiencias de casi todas las represas de zonas subtropicales (los ejemplos más cercanos son Yacyretá y Salto Grande); de esta manera quedaría materia orgánica sumergida, provocando esto su descomposición con la consecuente disminución de la calidad del agua.

Si la dirección predominante del embalse coincide con los vientos dominantes, se producirá un intenso proceso de erosión en ambas costas, habiendo pérdida de superficie terrestre y aumentando la cantidad de sólidos al curso de agua. Importantes islas y algunas con un potencial turístico importante quedarían bajo las aguas.

Aspectos sociales

Las obras se contraponen a la conservación, mantenimiento y aumento de los empleos directos e indirectos generados por las ofertas del ecosistema y que aún podrían ser multiplicados en un desarrollo genuino.

Se contraponen a la conservación de obras, emprendimientos y recursos mayores y menores, indispensables para un genuino desarrollo regional: pesquerías, pequeños y medianos puertos, futuros puentes, rutas, ciudades, poblados, paisajes de gran valor turístico, cloacas, tomas de agua, islas, costas y vegetación isleña y ciliar (la de los bordes de los cauces).

La salud será evidentemente afectada por la modificación de las condiciones ambientales que el proyecto acarrea. Las posibilidades de proliferación serán mayores con estos posibles nuevos lagos. La esquistosomiasis es una parasitosis cuyo agente es un parásito acuático transmitido por un caracol y que infecta al hombre por contacto. Los efectos que produce son desórdenes del hígado, vías urinarias, pulmones y sistema nervioso. Se darán las condiciones propicias para la proliferación de mosquitos transmisores de enfermedades como la malaria (enfermedad propagada por más de 100 especies de mosquitos de géneros Anopheles, Aedes, Coquilletidea, Haemagogus, Sabethes, Psorophora), la filariasis (enfermedad crónica transmitida por el mosquito Culex), la fiebre amarilla, leishmaniasis donovani.

Las personas son forzadas a abandonar su marco de referencias neosocial y obligadas a reinsertarse en la vida sociocultural en un ámbito diferente al de su origen. Esto puede provocar la pérdida de trabajos en sus lugares actuales, como también el desarraigo que provoca la ruptura de vínculos sociales con vecinos y la inserción en una sociedad nueva a la que deberán incorporarse con hábitos diferentes a los actuales, llevando esto a conflictos entre las poblaciones receptoras y las afectadas.

Es violado el derecho de propiedad por la expropiación indiscriminada que es necesario realizar en las zonas afectadas por el proyecto.

Respecto de la mano de obra a utilizarse, se pretende hacer creer que será toda regional, cuando el otro país también exigirá lo suyo, y solo será contratada la necesaria para realizar los trabajos de mayor esfuerzo, con mayores riesgos e insalubres, teniendo en cuenta que el consorcio constructor traerá su mano de obra especializada (ingenieros, técnicos, arquitectos, directores de obra), así como choferes de grúas, camiones Terex, topadoras y todas las máquinas

Módulo 3 - Desarrollo Económico - - Recursos Hidroenergéticos -

a utilizarse. Además, esta irá variando de acuerdo con el paso de la construcción (los que trabajan en excavaciones no trabajarán en electricidad, o en el hormigonado, en la limpieza de la zona afectada, etc.). Toda la mano de obra será cortoplacista.

Finalmente, las represas avasallarán de manera definitiva e irreversible absolutamente todos los derechos ambientales de las poblaciones afectadas.

Aspectos económicos

Los recursos naturales que desaparezcan definitivamente bajo las aguas, representan un potencial aprovechamiento y réditos económicos perdidos para las provincias afectadas.

Se perderían valiosos atractivos turísticos de importancia para la región; quedarían bajo las aguas, provocando un impacto económico en los distintos comercios y servicios de las localidades afectadas y de las aledañas, al dejar de percibir en forma directa e indirecta definitivamente importantes sumas por temporada, que hacen al desenvolvimiento económico de esa localidad. También se debe considerar lo que se percibe fuera de temporada.

Importantes clubes de Caza y Pesca quedarían sumergidos. Además estos clubes poseen considerables inversiones que superan los \$200.000 entre infraestructura propia de los clubes y las viviendas construidas por algunos de los socios que poseen los clubes. Indirectamente son afectadas las personas que utilizan el club para actividades de esparcimiento y y recreación.

Quedarían sumergidos una gran cantidad de puentes.

Todos los puertos y zonas de amarraderos actuales quedarán bajo las aguas.

Las represas son contrarias a las alternativas existentes de generación de Energía con plena eficiencia y mayor generación de empleo, como la energía eólica.

La construcción de las represas generará grandes lagos perdiendo así definitivamente el río Paraná y el río Uruguay sus características de río, provocando diferentes tipos de impactos en fauna ictica, flora costera, calidad del agua, economía ribereña, entre otros.

Orígenes y evolución del proyecto

La construcción de la Represa Hidroeléctrica Garabí estaba contemplada en un plan de construcción de tres hidroeléctricas binacionales (Argentina–Brasil), ubicadas en la Cuenca del Río Uruguay, cuyo primer paso fue dado el 14 de marzo de 1972 en Brasilia, donde fue firmado un convenio entre los representantes de ambos países visando los futuros aprovechamientos hidroeléctricos.

Posteriormente, en 1973, se realizó el relevamiento acordado apuntando a tres alternativas: Garabí, San Pedro y Roncador-Panambí. Según los estudios de viabilidad, que se realizaron en 1975 y 1976, se establecieron las principales características del proyecto, como ser: lugar de emplazamiento, potencia instalada, costo estimado de la obra, población directamente afectada, entre otros aspectos.

En el mes de mayo de 1980 los gobiernos de Argentina y Brasil firmaron un tratado de límites con la consideración de los ríos Uruguay y Pepirí-Guazú y, como consecuencia de este y de los estudios de factibilidad, se decidió la preparación del diseño básico del proyecto que comenzó en 1981 y culminó en 1986. Tras un nuevo estudio de factibilidad, en el 2004 se reemplazó el antiguo proyecto por uno nuevo, denominado “Garabí XXI”, que prevé la construcción de dos cierres sobre el Río Uruguay: Garabí–Santa María.

Ubicación y zonas afectadas

Actualmente, el proyecto vigente contempla dos nuevos embalses en lugar de una sola obra, según el proyecto original de Garabí. Estas son: la Central Santa María, ubicada a la altura de la población que lleva ese mismo nombre; y la Central Garabí a 50 km. Aguas abajo en el tramo fronterizo entre Brasil y Argentina a 7 km de las localidades homónimas de Garruchos, en Corrientes, Argentina y en el Estado de Río Grande do Sul en el municipio de Sao Borja, distrito de Garruchos en Brasil.

Se prevé que Garabí producirá una inundación que alcanzará al pie de Roncador luego de sobredimensionar a todos los arroyos, creando una serie de penínsulas que le darán al mapa de Misiones una nueva fisonomía y la pérdida de miles de hectáreas, abarcando áreas correspondientes a las provincias de Corrientes y Misiones en Argentina y el Estado de Río Grande do Sul en Brasil. En Argentina, específicamente, las zonas afectadas serán: las de los departamentos de Ituzaingó, Santo Tomé, General Alvear y San Martín, en la provincia de Corrientes. En la provincia de Misiones lo serán los departamentos de Apóstoles, Concepción, Guaraní, Oberá, San Javier, San Pedro y 25 de Mayo. Se estima que por la inundación de estas zonas será necesario evacuar a unas 10.000 personas.

Características

Ambas centrales son de una alta eficiencia en términos de potencia instalada por superficie inundada y tienen propósitos múltiples:

- ⇒ suministro de agua potable;
- ⇒ turismo y recreación;
- ⇒ navegación, entre otras.

Las presas de cada aprovechamiento son del tipo de hormigón, se construirán con la técnica de hormigón arrollado, lo que las hace muy seguras y disminuye el tiempo de construcción, que se estima será de seis años (2006–2012). La mano de obra involucrada alcanzará, aproximadamente, a 3.000 personas en el momento de máxima ocupación. Cada central constará de 16 turbinas. La energía media anual generada será de 7600 Gwh/año (giga vatios horas por año), y con una potencia instalada total de 1600 MW (megavatios), la represa produciría un 20 por ciento más de lo que produce Itaipú. El costo estimado de cada obra es de U\$S 1.500 millones, aproximadamente.

Evolución del Proyecto

- ⇒ 1972 Se firma convenio entre Argentina y Brasil
- ⇒ 1973 Se realiza un relevamiento sobre el río Uruguay
- ⇒ 1975/76 Se realizan estudios de viabilidad
- ⇒ 1980 Se firma un tratado de límites
- ⇒ 1981 Preparación del diseño básico del proyecto
- ⇒ 2004 Nuevo proyecto Garabí XXI
- ⇒ 2005 Se firma la Carta de Intención

4- Estado actual del proyecto

En enero de 2004 se conformó, en Porto Alegre, Brasil, un grupo de trabajo para el proyecto de la usina hidroeléctrica de Garabí y la reunión fue convocada por el Gobernador del Estado de Rio Grande do Sul, Germano Rigotto, y el Secretario de Energía, Minas y Comunicaciones del Brasil, Valdir Andres, junto con 22 representantes de empresas brasileñas y argentinas interesadas en el proyecto. En febrero de 2004 el Gobierno provincial volvió a dar luz verde al proyecto para la construcción de la Represa Garabí, pero con algunos cambios. “En principio serían dos y no una represa, con lo cual se afectaría un 60% menos del territorio misionero, en relación con las 80.000 hectáreas del proyecto original”.

En marzo se firmó en Santo Tomé, Corrientes, un acta en la cual se puntualizaron las consideraciones imprescindibles para acompañar el Proyecto Garabí XXI. Las condiciones consisten en: “Conformar en Garruchos, por decisión unánime, una Comisión Permanente para monitorear, evaluar, y fundamentalmente participar de los estamentos que tienen la responsabilidad de estudio y realizaciones del Proyecto Garabí XXI con los Municipios afectados en la provincia de Corrientes”.

En abril del mismo año se presentó un proyecto de ley para declarar de “interés provincial” la construcción del complejo hidroeléctrico, en la Legislatura correntina. Esto, teniendo en cuenta que tiene múltiples propósitos como el suministro de agua potable y para riego, navegación, entre otros. Al mismo tiempo se fueron celebrando distintas reuniones de intendentes y concejales de zonas aledañas a Garabí, con el objeto de conformar una comisión de estudio y apoyo al proyecto “Garabí XXI”.

Posteriormente, los opositores, encabezados por el diputado Jorge Galeano, presentan un proyecto de ley que impide la instalación de represas, el cual fue rechazada en el Sexto Foro Regional por los intendentes de los municipios de Misiones y Corrientes.

El último avance en el proyecto fue ya en el 2005, donde el Gobernador Carlos Rovira, junto a su par correntino Ricardo Colombi, firmaron con el mandatario de Rio Grande –Brasil-, Germano Rigoto, el “Protocolo de Intención” para construir el Complejo Garabí, con el objetivo de “planear todos los estudios necesarios de la implantación del proyecto antes del final del 2005”.

5- Proyecto hidroeléctrico Corpus Christi

Ubicación geográfica de la represa en el río Paraná

A la Comisión Mixta del Río Paraná (COMIP), creada mediante el convenio suscripto entre la República Argentina y la República del Paraguay en la década del '70, se le ha encomendado la ejecución de los estudios preparatorios necesarios para la potencial construcción del “Emprendimiento Hidroeléctrico Binacional Corpus Christi”. La misma estudió veintiún (21) posibles emplazamientos, de los cuales se preseleccionaron tres:

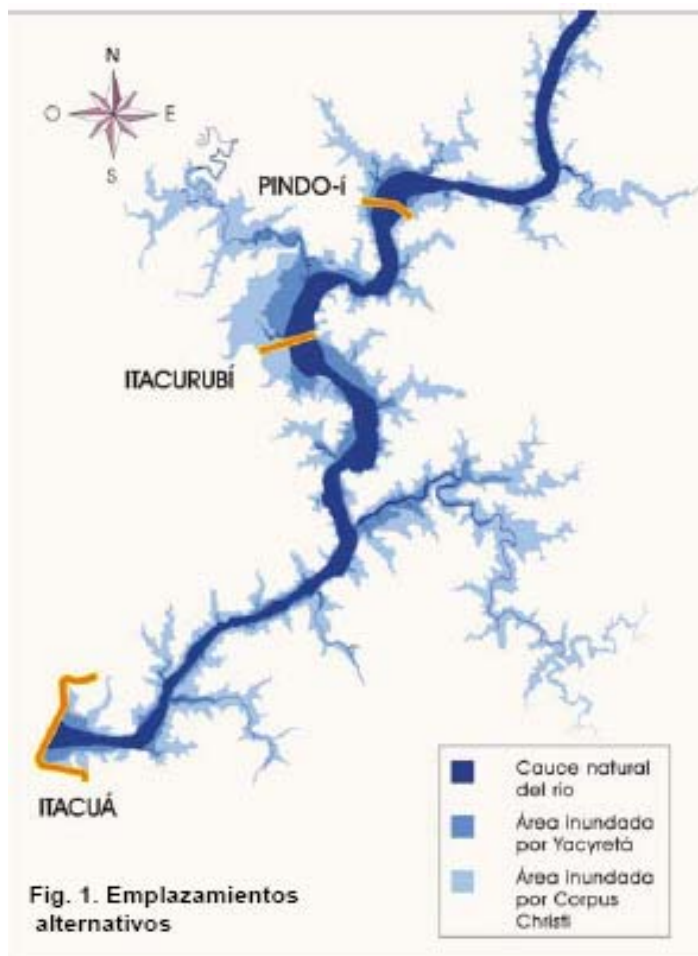
Itacuá: se sitúa en el km. 1597 del río Paraná, inmediatamente aguas arriba de la desembocadura del arroyo Garupá, en las proximidades de las ciudades de Encarnación y Posadas. Su coronamiento a cota 110 se extiende a lo largo de 8,5 km., está compuesto por dos centrales hidráulicas, ubicadas sobre ambas márgenes del río.

Pindoí: este emplazamiento está ubicado a la altura del km. 1.658 del río Paraná, 61 km. aguas arriba de Itacuá, y 16 km. aguas arriba de Itacurubí. En este sitio ambas márgenes del río se presentan con barrancas elevadas y el cauce con un ancho total de 1.500 m. Existen dos islas en el centro, una de las cuales le da el nombre al sitio y sirve de apoyo para las estructuras.

Itacurubí: se ubica en el km. 1.642 del río Paraná, 45 km., aguas arriba del del emplazamiento de Itacuá, en el sitio donde el río presenta una amplia sección. En este lugar, la margen derecha (Paraguay) presenta una extensa planicie de inundación, mientras que la margen izquierda (Argentina) ofrece una barranca elevada.

Módulo 3 - Desarrollo Económico - - Recursos Hidroenergéticos -

Partiendo de que se ha descartado definitivamente Itacuá, como lugar de emplazamiento del proyecto, de las dos alternativas restantes la localización en Pindoí resulta de mayor factibilidad, debido a sus menores impactos tanto sociales como ambientales.



Propósitos del proyecto

En estos emplazamientos, el Proyecto fue concebido para satisfacer cuatro propósitos principales:

- ⇒ Generación energía eléctrica
- ⇒ Mejoramiento de la navegación
- ⇒ Desarrollo de la pesca comercial y deportiva
- ⇒ Fomento del turismo y otras actividades recreativas asociadas

Zonas afectadas

Desde el punto de vista jurisdiccional involucra dos departamentos de la República del Paraguay: Itapúa y Alto Paraná con los distritos de Encarnación, Cambyretá, Nueva Alborada, Trinidad, Hohenau, Obligado, Bella Vista, Pirapó, Capitán Meza, Natalio, Yatyty, San Rafael del Paraná, Carlos Antonio López, Mayor Otaño, Ñacunday, Domingo M. de Irala, Los Cidrales, Presidente Franco, Ciudad del Este y Hernandarias.

Módulo 3 - Desarrollo Económico -
- Recursos Hidroenergéticos -

En la República Argentina involucra a los municipios de: Esperanza, Libertad, Wanda, Puerto Iguazú, Colonia Victoria, Colonia Delicia, Eldorado, Capioví, El Alcázar, Garuhapé, Puerto Leoni, Puerto Rico, Caraguatay, Montecarlo, Puerto Piray, Colonia Polana, Corpus, General Urquiza, Gobernador Roca, Jardín América, San Ignacio, Santo Pipó, Candelaria y Posadas.



Instituciones y fundamentos a favor del proyecto

Las Instituciones – Organizaciones a favor de la construcción del emplazamiento son:

- ⇒ Autoridades nacionales, provinciales y municipales de ambas márgenes del río.
- ⇒ El Investigador, Contador Público y Profesor, Carlos Andrés Ortiz.
- ⇒ El Banco Mundial y la Asociación Internacional de Hidroenergía (que están a favor de la construcción de represas en general).

Los argumentos a favor proporcionados confluyen, por lo general, en que se requiere buenos estudios y una correcta gestión ambiental, logrando maximizar los beneficios y minimizar los perjuicios.

- ⇒ Satisfacer el consumo energético de la Provincia.
- ⇒ Desarrollar proyectos industriales en la zona.
- ⇒ Comercializarla tanto con la Nación como con otros países.
- ⇒ Percepción de regalías por un monto de 40 millones de dólares anuales.
- ⇒ Inversiones infraestructura de salud, educación y organismos públicos en la zona.

Módulo 3 - Desarrollo Económico -
- Recursos Hidroenergéticos -

- ⇒ Impacto en el desarrollo económico de la provincia.
- ⇒ Impactos sociales, ecológicos que se pueden mitigar.
- ⇒ Protagonismo de Misiones y los municipios en las decisiones del proyecto.
- ⇒ Movilización ocupacional muy importante.
- ⇒ Entre otros.

Instituciones y fundamentos en contra del proyecto

- ⇒ FUNAM: Fundación para la defensa del ambiente, Raúl Montenegro (Córdoba).
- ⇒ RAE: Red de asociaciones ecologistas de Misiones, liderada por Raúl Bregagnolo.
- ⇒ Foro Ecologista del Paraná, Alberto Hipen.
- ⇒ Fundación PROTEGER (Santa Fe), Jorge Cappato.
- ⇒ Taller Ecologista (Rosario), Elva Stancich.
- ⇒ Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente (Córdoba), Romina Fisolotti.
- ⇒ RENACE: Red Nacional de Acción Ecologista.
- ⇒ ENDEPA: Equipo Nacional de Pastoral Aborigen.
- ⇒ Coordinadora de barrios afectados por la entidad Binacional Yacyretá (Paraguay).
- ⇒ FEDAYIN: Federación de Afectados por Yacyretá de Itacuí y Misiones (Paraguay).
- ⇒ Coordinador de Afectados Oleros y Tejeros de San Cosme y San Damián (Paraguay).
- ⇒ Legisladores provinciales y municipales de Misiones.
- ⇒ Partidos Políticos mayoritarios de Misiones Argentina (consulta popular 1996).
- ⇒ Organizaciones sociales.
- ⇒ Organizaciones de las iglesias.
- ⇒ Organizaciones ambientalistas de Misiones.
- ⇒ la Red de Asociaciones Ecologistas de Misiones.

Otros argumentos

La energía que producirá Corpus estará destinada al mercado brasileño.

La energía generada sería en 60 ciclos y Argentina trabaja en 50.

Se formaría un gran embalse continuo al de Yacyretá, perdiendo definitivamente el Alto Paraná su característica de río, agravándose aún más la merma de peces como el dorado, surubí y otros de irremplazable valor para el trabajo y la economía de todo el litoral argentino.

Los impactos ambientales.

La voluntad popular: los ciudadanos de Misiones, el 14 de Abril de 1996, en un 88,63% de los votantes de la consulta popular vinculante, le dijeron NO A CORPUS, cualquiera fuera su lugar de emplazamiento.

Transformación de la naturaleza.

Transformar al río Paraná en un embalse de aguas quietas contaminado.

Nuevas enfermedades producidas por el embalse. Enfermedades hídricas tales como la esquistosomiasis y la malaria.

Pérdida de recursos turísticos desde la zona de represa hasta las Cataratas del Iguazú.

La construcción de represas causan múltiples problemas en los ríos, alterando sus cauces normales, inundando, afectando y desplazando a las personas de sus comunidades, destruyendo lugares históricos y causando la muerte de los ecosistemas y su biodiversidad; un claro

Módulo 3 - Desarrollo Económico -
- Recursos Hidroenergéticos -

antecedente lo encontramos en lo sucedido con la construcción de la Represa de Salto Grande, provincia de Entre Ríos, donde literalmente desapareció la localidad de Federación.

Este proyecto aumentaría la humedad de la región eliminando las heladas, que regulan naturalmente las plagas. También la descomposición de la materia vegetal inundada produce gases que aumentan el efecto invernadero.

La Comisión Permanente Foro Social Triple Frontera de Misiones rescata que los casos de Paraná, Uruguay e Iguazú son excepcionales ya que constituyen una de las regiones de mayor biodiversidad del planeta, por ello el desarrollo de la zona debe asegurar su disponibilidad a largo plazo.

6- Consideraciones Finales

En medio de una crisis energética que invade a la República Argentina e incita a la búsqueda de soluciones, se estudia la realización de las represas en los cauces de nuestros ríos. Se analizan detalladamente todos los aspectos que involucra: medio ambiental, social, económico, cultural, ecológico.

Son consideradas por algunos como una gran herramienta para el desarrollo regional; mientras otros sostienen que contribuirían a la destrucción del recurso más codiciado de los misioneros: su provincia, su fauna, su flora, y sobre todo sus habitantes, con daños irreparables. No obstante, existe un dato del pasado que abrumba esta historia: la decisión tomada por los habitantes de Misiones en el año 1996. Han dado a conocer su terminante "No" a la construcción de esta obra.

Ahora bien, Corpus Christi, Garabí, etc. ¿son realmente proyectos beneficiosos para la provincia de Misiones? ¿Existe la imperante necesidad de llevarlos a cabo?

Estas son las respuestas que debemos encontrar todos los misioneros, analizando los pro y los contras, pero con la certeza que se debe involucrar a todos los habitantes, informarlos como corresponde y, por sobre todas las cosas, considerar la experiencia de Yacyretá, sus consecuencias sociales, culturales, económicas, ecológicas, etc. Para evitar que se transformen en emprendimientos que enriquecerán a algunos pocos, focos de corrupción, en un ecosistema destruido y un paraíso como Misiones devastado por decisiones erróneas.

7- Bibliografía

- ⇒ (1) ORTÍZ, Carlos Andrés; La Central Hidroeléctrica de Corpus Christi. Análisis Político, Social, Geopolítico, Económico y Técnico de una gran obra de Infraestructura; 1° Edición, Impreso en los talleres gráficos de **Imagen**; Posadas, Misiones, 2000.
- ⇒ (2) DALMAU, Héctor Horacio; El País de los Ríos Muertos. Argentina-Brasil. Geopolítica de la destrucción ambiental; Impreso en Erre Eme S.A.; Buenos Aires, Noviembre de 1995. Páginas: 140-145.
- ⇒ (3) Comisión Mixta del Río Paraná: Estudio del Impacto Ambiental de la Presa de Embalse de Propósito Múltiple de Corpus Christi. Resumen Ejecutivo. (2002)
www.comip.org.ar/Resumen%20Ejecutivo.pdf.
- ⇒ (5) Grupo Ecologista Cuña Pirú:
www.misiones.gov.ar/concertación/documentos/CorreoUsuarios.htm. Consultado el 17/05/2005.
- ⇒ (7) Jorge Cappato; Represas y Cambio Climático; de la Fundación PROTEGER, Amigos de la Tierra, Argentina. www.proteger.org.ar.
- ⇒ Trabajos de investigación de alumnos de Finanzas Públicas – año 2005 -
- ⇒ Facultad de ciencia y tecnología; www.google.com.ar
- ⇒ www.apostoles.gov.ar
- ⇒ Según el nuevo proyecto Garabí; Cumbre por Represa Garabí; www.misionesonline.net
- ⇒ Falta de Planificación practica en el proyecto; Información Regional;
www.corrientesnoticias.com.ar
- ⇒ Rechazo de ecologistas a Yacyreta y Garabí; www.territoriodigital.com.ar;
www.ecoportal.net
- ⇒ Suplemento Foro; www.diarioepoca.com
- ⇒ www.momarandu.com
- ⇒ Comisión Energía; www.cai.org.ar
- ⇒ Noticias de Ecología y Medio Ambiente; www.econoticias.org.ar;
www.medioambiente.gov.ar
- ⇒ Cuarto encuentro regional; www.infocivica.org.ar
- ⇒ Ortiz, Carlos Andrés; La energía hidroeléctrica como base del desarrollo de Misiones; edic. Trinchera; año 1999.
- ⇒ Ministerio de Ecología de la provincia de Misiones.
- ⇒ Internet: <http://www.latierrasinmal.com>
- ⇒ Isidro Carlevari; Geografía económica “Energía Renovables” .
- ⇒ www.cadp.org.ar, “Las Presas en el Mundo”.
- ⇒ www.orsep.gov.ar, “Organismo Regulador de Seguridad de Presas, Las Presas.
- ⇒ Pilar Escudero, María T. Lauzurica, libro Santillana, Ed. Santillana. Raimundo Pacual y María Pastor, Bs. As., 1994.



**Interior impreso en el mes de febrero de 2008
en el Centro Gráfico de la
EDITORIAL UNIVERSITARIA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES
San Luis 1870
Posadas, Misiones**



**Tapa impresa y encuadernada
en el mes de febrero de 2008
en los Talleres Gráficos de la
Universidad Nacional de Misiones
Ruta 12 Km 7 ½ - Villa Lanús
Posadas, Misiones**