

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO
Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 112- OCTUBRE 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

INFORME *INTEGRAR*

INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

IIL-FCJS-UNLP

CALLE 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA – REPÚBLICA ARGENTINA

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

E-MAIL integra.unlp@gmail.com

www.iil.jursoc.edu.ar

N° 112 – OCTUBRE DE 2018

SUMARIO

- EL GOBIERNO ELECTRÓNICO COMO DERECHO Y LA BRECHA DIGITAL EN ARGENTINA
- LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y EL DESARROLLO EN LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA
- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
- INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

EL GOBIERNO ELECTRÓNICO COMO DERECHO Y LA BRECHA DIGITAL EN ARGENTINA*

Tomás Tellechea
Abogado

I. Introducción

Existe consenso al respecto de que las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han generado un cambio de paradigma en todos los sentidos y en todas las disciplinas. Hoy las TIC forman parte de la actividad social y como tal son aceptadas como herramientas que facilitan la socialización, el conocimiento y la comunicación.

La revolución digital ha penetrado en todo los ámbitos de la actividad humana, permitiendo el surgimiento de la sociedad de la información y el conocimiento. En el contexto de esta nueva sociedad, las TIC son consideradas una fuente de oportunidades para el desarrollo social, no obstante también constituyen un riesgo de exclusión para aquellos que no pueden disponer ni beneficiarse de ellas, dando origen a la brecha digital, considerada la nueva desigualdad social del siglo XXI porque implica la marginación de amplios sectores de la población del acceso, uso y apropiación de las TIC.

La brecha digital se origina por las desigualdades sociales existentes al interior de los países que responden a diferentes factores: el nivel de ingresos, la educación, el género, el origen étnico y la ubicación geográfica, de ahí que asume diversas dimensiones, como la desigualdad económica, la desigualdad demográfica y la desigualdad geográfica.

Asimismo, la brecha digital agudiza las disparidades entre las personas, por lo tanto este fenómeno tiene efectos negativos en el desarrollo económico y social de las naciones, de manera que es relevante analizar la brecha digital para conocer cuál es la realidad argentina.

* Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 112- OCTUBRE 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

La presión sobre los organismos públicos para mejorar sus servicios, para aumentar su eficiencia, para mostrar una mayor transparencia y entregar accesibilidad ha llevado a que en los últimos 25 años, los gobiernos del mundo hayan adoptado las TIC e implementado estrategias de Gobierno Electrónico (GE) produciendo distintos tipos de innovaciones y logrando diferentes impactos en sus organizaciones y en la calidad de vida de sus ciudadanos.

En nuestra región latinoamericana encontramos una interesante propuesta surgida desde el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), más precisamente la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico suscripta en 2007 en la ciudad de Pucón, Chile. El consenso logrado en dicha Carta nos trae una premisa más que interesante, propia de una orientación crítica y alejada de la hegemonía ideológica de Washington, que tiene que ver con entender al GE como un derecho de los ciudadanos.

Como conceptos rectores de este trabajo vamos a definir al GE y a la brecha digital para poder avanzar en el objetivo principal que es analizar no sólo la idea del GE como un derecho de la ciudadanía, sino también poder hacer una aproximación a la realidad del GE en la Argentina del presente, tanto desde los planes de gobierno como desde los datos que nos puedan graficar la realidad del acceso a TIC en nuestro país.

II. La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico

II. 1. Gobierno Electrónico como Derecho

En la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Pucón, Chile, en 2007 fue aprobada la Carta Iberoamericana de GE como resultado de una búsqueda por establecer un nuevo paradigma para la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en la gestión pública.

El principal valor que establece la Carta y que orienta su comprensión tiene que ver con entender la relación electrónica con el Estado como un derecho de los ciudadanos:

La implantación del GE comporta el reconocimiento por parte de los Estados Iberoamericanos del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con sus Gobiernos y Administraciones Públicas. (CLAD, 2007)

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 112- OCTUBRE 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Este reconocimiento establece del mismo modo la responsabilidad de los gobiernos en generar las herramientas necesarias para la satisfacción de dicho derecho y pone a la ciudadanía como sujeto activo y dinamizador de la relación, no sólo como sujeto pasivo y destinatario.

En el preámbulo de la Carta los Estados parte se comprometen con la Reforma del Estado, el fortalecimiento de sus instituciones públicas y la modernización de sus mecanismos de gestión, y declaran asimismo entender que la calidad de los organismos públicos es fundamental para el desarrollo, la igualdad de oportunidades y el bienestar social.

Continúa el preámbulo con un firme compromiso para reducir la brecha digital y convertir la Sociedad de la información y el Conocimiento en una oportunidad para todos, especialmente mediante la inclusión de aquellos que corren peligro de quedar rezagados.

Reconocen del mismo modo las profundas transformaciones originadas en el desarrollo y difusión de las TIC en la sociedad y, en el caso de América Latina, por el mantenimiento de profundas desigualdades sociales.

Los Estados entienden necesaria la concentración de esfuerzos para evitar la profundización de las desigualdades, facilitar la inclusión y fortalecer la cohesión social. En consideración con esas preocupaciones abordan el significado y alcance que hoy tiene para todos los países de la Región el empleo por los Gobiernos y Administraciones Públicas de las TIC y, por ello, formulan la Carta como un conjunto de conceptos, valores y orientaciones de utilidad para su diseño, implantación, desarrollo y consolidación como herramienta para la mejora de la gestión pública iberoamericana.

III. La perspectiva del ciudadano y sus derechos: el empleo de las TIC en la gestión pública

A los efectos de la carta se entiende por ciudadano cualquier persona natural o jurídica que tenga que relacionarse con una Administración Pública y se encuentre en territorio del país o posea el derecho a hacerlo aunque esté fuera de dicho país. Por lo tanto, de una parte, la Carta Iberoamericana reconoce un derecho al ciudadano que le abre múltiples

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 112- OCTUBRE 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

posibilidades de acceder más fácilmente a las Administraciones Públicas y de esa manera:

- Conocer, con la facilidad que implican los medios electrónicos, lo que están haciendo tales Administraciones.
- Hacerlas más transparentes y, por ello mismo, más controlables contribuyendo a luchar contra la corrupción y generando la confianza de los ciudadanos.
- Eliminar las barreras que el espacio y el tiempo ponen entre los ciudadanos y sus Administraciones y que alejan al ciudadano del interés por la cosa pública.
- Promover la inclusión y la igualdad de oportunidades de forma que todos los ciudadanos puedan acceder, cualquiera que sea su situación territorial o social, a los beneficios que procura la sociedad del conocimiento.
- Participar activamente emitiendo opiniones, sugerencias y en general en el seguimiento de toma de decisiones, así como sobre el tipo de servicios que el Estado provee y el modo de suministrarlo.

No sólo se trata de facilitar al ciudadano sus relaciones con las Administraciones públicas y con eso igualar sus oportunidades en ese aspecto, sino también de aprovechar el potencial de relaciones de las Administraciones Públicas para impulsar el desarrollo de la sociedad de la información y del conocimiento. Por ello, la Carta reconoce en su preámbulo dos objetivos inseparables en el proceso de reconocimiento del Derecho de acceso electrónico a las Administraciones Públicas:

- Un objetivo final y directo: reconocer a los ciudadanos un derecho que les facilite su participación en la gestión pública y sus relaciones con las Administraciones Públicas y que contribuya también a hacer éstas más transparentes y respetuosas con el principio de igualdad, a la vez que más eficaces y eficientes.
- Un objetivo estratégico e indirecto: promover la construcción de una sociedad de información y conocimiento, inclusiva, centrada en las personas y orientada al desarrollo.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 112- OCTUBRE 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Cierra su preámbulo la carta reconociendo el rol insustituible que le corresponde a los Estados en contribuir a la plena consecución del desarrollo económico y social de la población de los países y al bienestar de sus ciudadanos y por ende en garantizar la universalización a toda la población y la continuidad de los servicios electrónicos y el fortalecimiento de la democracia.

En su capítulo segundo la Carta desarrolla, ya sobre la idea del GE como derecho, que su implantación importa el reconocimiento a los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con sus Gobiernos y Administraciones Públicas. Lo que supone que las Administraciones estén interrelacionadas entre sí a fin de simplificar los procedimientos.

El reconocimiento del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas debe ser tan amplio como lo permita la naturaleza del trámite y pretensión de que se trate.

Los ciudadanos podrán relacionarse electrónicamente con los Gobiernos y las Administraciones Públicas, entre otros, a efectos tales como los siguientes:

- a. Dirigir por vía electrónica todo tipo de escritos, recursos, reclamaciones y quejas a los Gobiernos y las Administraciones Públicas, quedando estos igualmente obligados a responder o resolver como si dichos escritos, reclamaciones y quejas se hubieran realizado por medios tradicionales.
- b. Realizar por medios electrónicos todo tipo de pagos, presentar y liquidar impuestos y cualquier otra clase de obligaciones.
- c. Recibir por medios electrónicos notificaciones cuando tal medio sea aceptado por el ciudadano o si el ciudadano así lo solicita.
- d. Acceder por medios electrónicos a la información administrativa general con igual grado de fiabilidad que la que es objeto de anuncio en diarios o boletines oficiales o la que se publica en anuncios oficiales por cualquier medio.
- e. Acceder los interesados electrónicamente a los expedientes para conocer el estado en que se encuentra la tramitación de los mismos.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 112- OCTUBRE 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

f. Acceder por medios electrónicos a información pública de alto valor agregado que sirva a aumentar la competitividad de los países, lo que supone garantizar estándares consensuados entre los Estados iberoamericanos respecto al modo en que esa información debe ser procesada y difundida con la ayuda de las nuevas tecnologías disponibles.

g. Utilizar y presentar ante el Gobierno o las Administraciones Públicas las resoluciones administrativas en soporte electrónico, así como los documentos administrativos electrónicos en las mismas condiciones que si fueran documentos en papel, así como poder remitirlas por medios electrónicos a la Administración de que se trate.

h. Evitar la presentación reiterada ante la Administración de documentos que ya obren en poder de esta o de otra, especialmente si son electrónicos, todo ello en el supuesto de que el ciudadano dé su consentimiento para la comunicación de tales documentos entre Administraciones y entre distintas dependencias de la misma Administración, lo que supone acciones de Interoperabilidad y Simplificación Registral.

A continuación la Carta regula instrumentos que permiten el funcionamiento del GE y que Los Gobiernos y Administraciones Públicas están en la obligación de implantar para atender el ejercicio efectivo del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente.

Para ello, establece, cada Estado asegurará y regulará los aspectos siguientes:

a. La identificación de los ciudadanos, Administraciones Públicas, funcionarios y agentes de estas que empleen medios electrónicos, así como la autenticidad de los documentos electrónicos en que se contiene la voluntad o manifestaciones de todos ellos. Esa identificación y autenticidad alcanza a los equipos y sistemas encargados de dar respuestas automatizadas a los ciudadanos.

b. El establecimiento e información al público por medios accesibles para todos los ciudadanos de las direcciones electrónicas de las Administraciones Públicas con especial incidencia en las sedes electrónicas de las mismas.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 112- OCTUBRE 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

c. La regulación y establecimiento de registros electrónicos a los que los ciudadanos puedan dirigir sus comunicaciones electrónicas conteniendo sus peticiones y pretensiones; registros de los que los ciudadanos recibirán de forma automática la confirmación de su recepción, además de otras notificaciones.

d. El régimen de los documentos y archivos electrónicos.

IV. Concepto de Gobierno Electrónico

La Carta Iberoamericana utiliza las expresiones de “Gobierno Electrónico” y de “Administración Electrónica” como sinónimos, ambas consideradas como el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos.

Se habla de GE en términos generales como el uso de las TIC para proveer servicios gubernamentales independientes del tiempo, distancia y complejidad organizacional.

A pesar de ello no hay un consenso respecto a la definición de GE, debido a que el mismo ha evolucionado con el tiempo. Naser y Concha (2011) enumeran una serie de definiciones que muestran dicha evolución del concepto, en 1998 la OCDE lo definía como “la aplicación de tecnologías basadas en Internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de las administraciones públicas” (OCDE en Naser y Concha, 2011:11), la propia OCDE años más tarde lo definió como “El uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), particularmente la Internet, como una herramienta para alcanzar un mejor gobierno” (OCDE en Naser y Concha, 2011, p.11). El Banco Mundial lo define como “el uso de las tecnologías de información y comunicaciones para mejorar la eficiencia, la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno” (BM en Naser y Concha, 2011, p. 11) y las Naciones Unidas lo definen como “La utilización de Internet y la World Wide Web para entregar información y servicios del gobierno a los ciudadanos” (ONU en Naser y Concha, 2011, p. 11). En cualquier caso, todas ellas se unen en identificar al GE como fines públicos por medios digitales.

V. La Brecha Digital

Los cambios suscitados por la revolución tecnológica se han realizado en un entorno de crecimiento desigual provocando una nueva división entre los individuos, la brecha digital, la cual representa un obstáculo para el desarrollo económico.

Las regiones no conectadas a internet pierden competitividad, las empresas que no incorporan las TIC en sus procesos pierden la posibilidad de elevar su productividad y los individuos que no desarrollan habilidades digitales se encuentran en desventaja.

Del mismo modo, la brecha digital constituye un problema para el desarrollo social, pues en la medida en que la población no accede equitativamente a las TIC emerge una nueva forma de exclusión social, de manera que ciertos sectores de la población quedan marginados de los beneficios que genera el uso de las TIC, tanto oportunidades de empleo como interacción e integración social.

Los excluidos digitales ven reducida su capacidad para participar activamente en procesos políticos a través de la interacción con instituciones, servicios públicos y organizaciones sociales.

El término brecha digital procede del inglés *digital divide* que comenzó a utilizarse en la década de los noventa y aunque no existe consenso sobre la autoría la expresión es bastante conocida y comúnmente definida como la diferencia entre los que tienen y los que no tienen TIC. La noción general visualiza a la brecha digital exclusivamente como un problema de acceso a las telecomunicaciones, sin embargo, el fenómeno no se limita a la esfera tecnológica, sino que abarca el ámbito social. Por esto mismo, es que el concepto fue evolucionando.

Algunos autores reconocen dos etapas en la conceptualización de la brecha digital. En la primera, el fenómeno se identifica con la disponibilidad de TIC, un problema exclusivo de infraestructura tecnológica. En la segunda, la visión se amplía y a la brecha digital se le otorga un carácter social donde el acceso es necesario pero no suficiente.

Otros autores enfatizan la desigualdad en la capacidad que tienen las personas de usar las tecnologías y beneficiarse de ellas. Así, señalan que la brecha digital es el acceso

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 112- OCTUBRE 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

desigual que tienen los individuos a las TIC, las diferencias en las habilidades que poseen para usar las tecnologías y las disparidades en el impacto que el uso de ellas tiene en el bienestar de las personas.

Es así que el concepto actual de brecha digital integra tres dimensiones: acceso, uso y apropiación. Los términos de brecha digital de acceso, brecha digital de uso y brecha digital de apropiación proponen un modelo progresivo para la integración de las TIC en la sociedad de la información y el conocimiento. Parte de la premisa de que el acceso a las TIC condiciona el tipo de uso que las personas desarrollan con estas herramientas y esto a su vez afecta el beneficio que pueden obtener de ellas.

La brecha de acceso se define como la fractura que separa a los que pueden acceder a la infraestructura de telecomunicaciones y los que están aislados físicamente de ella. Esta brecha tiene un doble origen, la ausencia de infraestructura y el costo elevado de su uso.

La segunda, brecha de uso, se refiere a la distancia entre los que usan las TIC y los que no lo hacen debido a que no tienen acceso a ellas, o bien no tienen el interés o la capacitación para usarlas. Este tipo de brecha surge porque el tener acceso a una tecnología no implica necesariamente su uso, es probable que una porción de la población independientemente de su acceso siga sin utilizarlas, ya sea motivados por el interés o por el valor que le aporten como usuarios o la educación que los capacite para usar esas tecnologías.

Por último, la brecha de apropiación implica la diferencia entre los que pueden hacer usos sofisticados y valiosos de las TIC y los que hacen usos básicos de estas tecnologías. Los primeros se apropian de ellas porque les dan usos inesperados, innovadores y creativos, por lo tanto, la tecnología genera cambios cualitativos en sus actividades, mientras que los segundos se sienten superados por tales herramientas.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico si bien no la define establece un compromiso por parte de los Estados para reducir la brecha digital y para ello plantea la consolidación del GE y el establecimiento de políticas, estrategias y programas de inclusión digital, para combatir la infoexclusión, reducir la brecha digital y eliminar las barreras existentes para el acceso a los servicios electrónicos (CLAD, 2007).

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 112– OCTUBRE 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Establece también que se debe ampliar el acceso de los sectores populares a las TIC y promover en general una cultura ciudadana sobre el GE. Los Estados tienen que promover y establecer mecanismos de acceso a los medios electrónicos para aquellas personas que no disponen de ellos, ya sea por razones geográficas o sociales.

Si bien se tiene que promover la inclusión de toda la población al uso y beneficio del GE, es fundamental lograr la inclusión de aquellos sectores que se encuentran en circunstancias particularmente desventajosas para acceder y beneficiarse de los servicios electrónicos.

La preparación de los ciudadanos y la transformación de la cultura social son fundamentales para una más rápida implantación del GE y de la sociedad de la información y el conocimiento. En ese sentido los Estados deben promover y planificar la formación de los ciudadanos a este respecto. La pieza fundamental es la educación de las nuevas generaciones desde la más temprana edad. La transformación de la cultura social en cuanto al GE con un proceso de formación ciudadana e infoalfabetización que estimule el acceso, participación y utilización del mismo es un elemento fundamental de ese proceso de preparación de la ciudadanía.

VI. Gobierno Electrónico en Argentina

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) establece un mecanismo para medir el desarrollo de las capacidades nacionales de GE. Para ello, utiliza el índice de desarrollo del GE, EGDI (por sus siglas en inglés), compuesto por otros tres índices, a saber, el índice de servicios online (OSI), el índice de telecomunicaciones (TII) y el índice de capital humano (HCI).¹

El OSI mide la capacidad y voluntad de los gobiernos de proveer servicios y comunicarse con los ciudadanos electrónicamente. El índice establece cuatro instancias de medición, en primera medida evalúa la existencia de servicios de información amigables para el ciudadano (páginas web de los ministerios, información pública), en una segunda instancia evalúa si estos servicios permiten una comunicación de una vía exclusivamente

¹ Las siglas corresponden a su significado en inglés, a saber: EGDI, E-Government Development Index; OSI, online service index; TII, Telecommunication Infrastructure Index; HCI, Human Capital Index.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 112- OCTUBRE 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

o de dos vías, es decir, la interacción por parte del ciudadano. En tercer lugar, se analiza el alcance de esta comunicación de dos vías, es decir, que estos servicios sean transaccionales. Y por último se evalúa la proactividad del gobierno en cuanto al desarrollo de plataformas web 2.0 y la provisión de servicios “a medida” o especializados para los distintos segmentos de la población.

El TI mide la infraestructura existente requerida por los ciudadanos para participar en el GE y el HCI mide la habilidad de la ciudadanía para usar los servicios del GE, este último índice se elabora a partir de datos de UNESCO.

En la encuesta sobre GE realizada por la ONU correspondiente a 2016 nuestro país se ubica en el cuarto lugar del ranking americano sólo debajo de Estados Unidos, Canadá y Uruguay y en el cuadragésimo primer lugar a nivel mundial, logrando resultados altos (entre 0,50 y 0,75) y muy altos (entre 0,75 y 1) en los distintos índices.

Los resultados de dicha encuesta califican a la Argentina con 0,7101 puntos en cuanto al OSI; 0,5031 en cuanto al TII; 0,8802 en el HCI y 0,6978 en el EGDI que es el promedio de los primeros.

En el informe la ONU destaca el Plan de Modernización del Estado y comenta que apunta a promover el desarrollo de ciudades inteligentes a lo largo del país poniendo al Estado al servicio de las personas y estimulando una administración ágil.

VI. 1. El plan de Modernización del Estado y la Tramitación a Distancia

El 4 de octubre de 2016 por Decreto 1063/16 del Poder Ejecutivo Nacional se aprueba la implementación de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD) integrada por el módulo “Trámites a Distancia” (TAD), del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), como medio de interacción del ciudadano con la administración e impone su uso obligatorio para las entidades y jurisdicciones enumeradas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156 que componen el Sector Público Nacional.

La plataforma TAD se encuentra enmarcada dentro del Plan de Modernización del Estado, creado por Decreto 434/16.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 112- OCTUBRE 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Dicho Plan de Modernización tiene entre sus objetivos constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano. En tal sentido, resulta necesario aumentar la calidad de los servicios provistos por el Estado incorporando Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, simplificando procedimientos, propiciando reingenierías de procesos y ofreciendo al ciudadano la posibilidad de mejorar el acceso por medios electrónicos a información personalizada, coherente e integral.

El primer eje de dicho plan es el plan de Tecnología y Gobierno Digital que propone fortalecer e incorporar infraestructura tecnológica y redes con el fin de facilitar la interacción entre el ciudadano y la interoperabilidad entre los diferentes organismos públicos y las distintas jurisdicciones. Asimismo, busca avanzar hacia una administración sin papeles, donde los sistemas de diferentes organismos interactúen autónomamente.

El decreto que lo crea establece como objetivo del plan el de promover y fortalecer el uso de las nuevas TIC para responder con mayor celeridad y efectividad a las demandas de la sociedad.

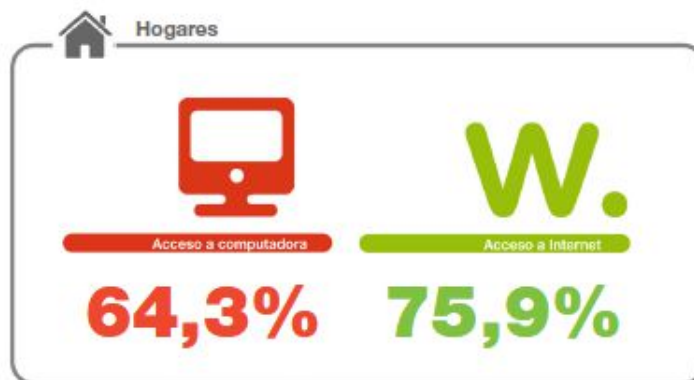
El plan asimismo establece como primer eje el “Plan de Tecnología y Gobierno Digital” que incorpora no sólo la creación de la plataforma de trámites a distancia, sino también la inversión en infraestructura tecnológica para el estado a los efectos de poder hacer frente a los requerimientos que dicha plataforma exige en los distintos órganos de gobierno como también al propio sistema de gestión documental y expediente electrónico.

VI. 2. La Brecha en cifras: acceso y uso de las TIC

El Módulo de Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (MAUTIC) de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que realiza el INDEC en el país nos revela los principales indicadores respecto del acceso y del uso de TIC en sus treinta y un aglomerados urbanos más importantes.

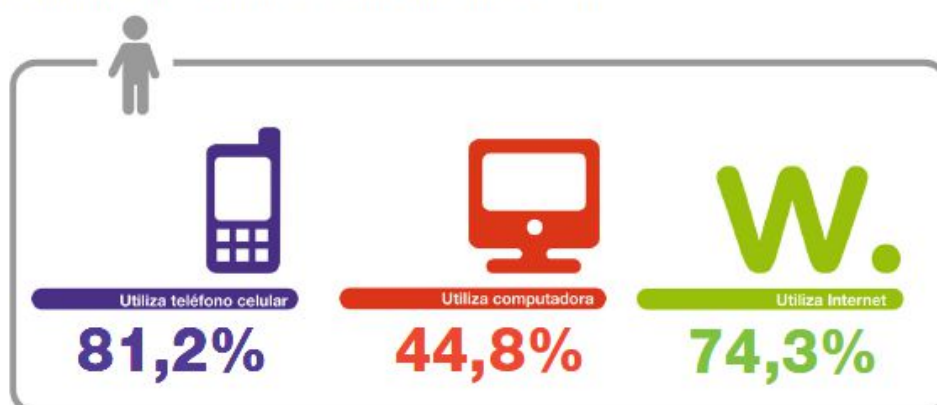
El informe de fecha 16 de mayo de 2018 presenta información básica sobre los accesos a computadora e internet en los hogares, así como sobre el uso de estos y de la telefonía móvil por las personas residentes de dichos aglomerados urbanos en el cuarto trimestre de 2017.

Gráfico 1. Hogares con acceso a computadora e internet. Total 31 aglomerados urbanos. Cuarto trimestre de 2017



Fuente: INDEC. EPH, MAUTIC.

Gráfico 2. Población de 4 años y más por utilización de bienes y servicios TIC. En porcentaje. Total 31 aglomerados urbanos. Cuarto trimestre de 2017



Fuente: INDEC. EPH, MAUTIC.

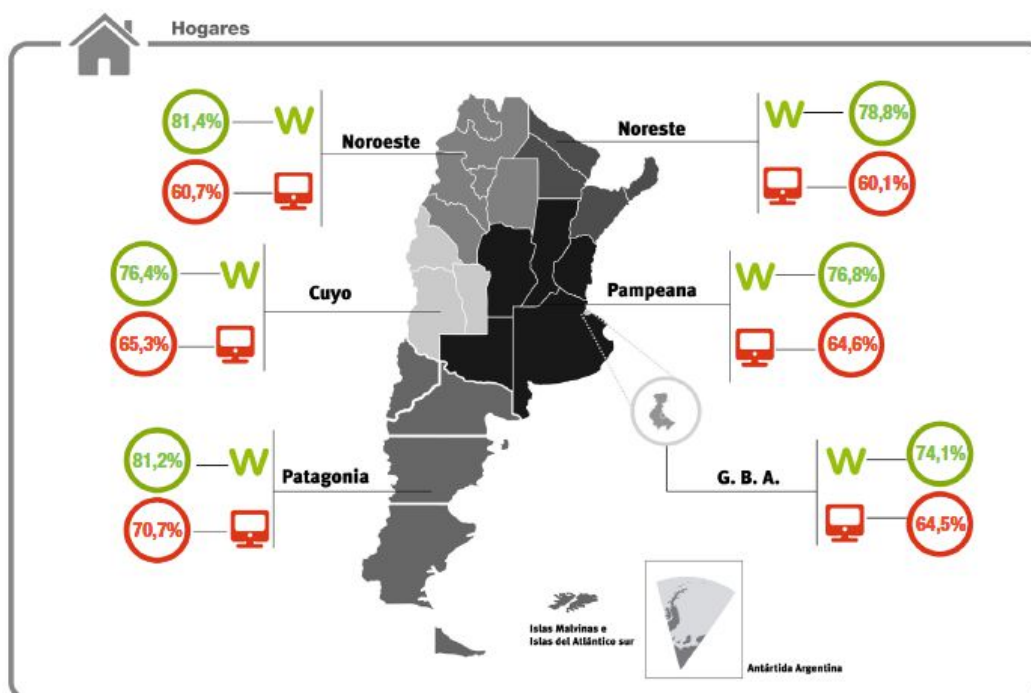
En el período bajo análisis se registró que el 64,3% de los hogares urbanos tiene acceso a computadora y el 75,9%, a internet (Gráfico 1). En cuanto al uso, el informe muestra que, en la Argentina, 8 de cada 10 personas emplean teléfono celular (81,2%) y 7 de cada 10 utilizan internet (74,3%), en cuanto al uso de computadora ya las cifras son menores, indicando que sólo el 44,8% de las personas utilizan este tipo de tecnología (Gráfico 2).

Cuando desagregamos el análisis identificamos que en la distribución territorial se registran diferencias en el acceso hogareño a internet entre aglomerados de 500.000 y

más habitantes de aquellos más pequeños; en estos últimos hay 3,7 puntos porcentuales más de acceso. En cuanto al acceso se destacan no sólo la Ciudad de Buenos Aires con 80,3% y 84% de acceso a computadora e internet respectivamente, sino también las ciudades fueguinas Ushuaia - Río Grande con 80,3% de acceso a computadoras y la mayor disponibilidad de internet del país con 9 de cada 10 hogares (88,8%).

En el contexto regional (Gráfico 3), las regiones Patagonia y Noroeste registran el mayor acceso hogareño a internet (81,2% y 81,4%, respectivamente).

Gráfico 3. Hogares con acceso a computadora e internet según región. Total 31 aglomerados urbanos. Cuarto trimestre de 2017

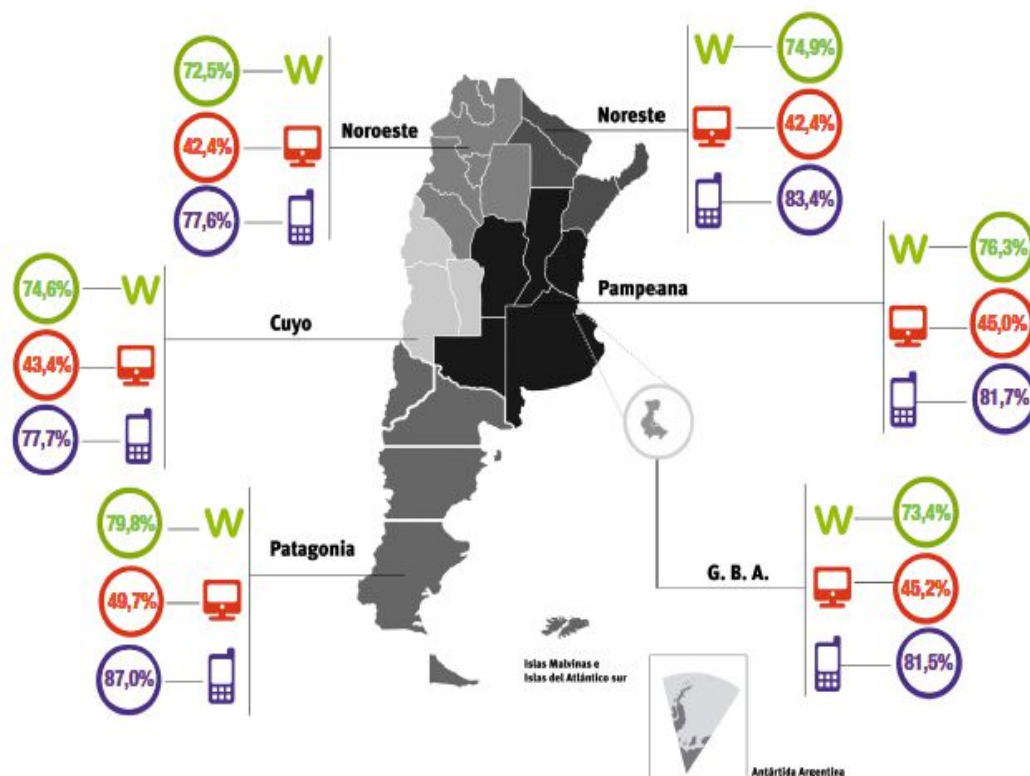


Fuente: INDEC. EPH, MAUTIC.

A nivel regional se observan algunas diferencias en el uso de las tecnologías (Gráfico 4). La región Patagónica encabeza el conjunto de aglomerados que, en promedio, muestran mayor uso de telefonía móvil con 87%, computadora con 49,7% e internet con 79,8%. Entre las seis regiones, el noroeste presenta el menor uso de internet con 72,5%, no

alcanza a las tres cuartas partes de su población y se ubica 1,8 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional.

Gráfico 4. Población de 4 años y más por utilización de bienes y servicios TIC, según región. En porcentaje. Total 31 aglomerados urbanos. Cuarto trimestre de 2017



Fuente: INDEC. EPH, MAUTIC.

El uso de internet se extiende en la población urbana de los distintos aglomerados, ya que, en promedio, 7 de cada 10 personas utilizaron internet en los últimos 3 meses. En más de la mitad de los aglomerados el uso de internet supera la media nacional, siendo Ushuaia-Río Grande (87,8%), Río Gallegos (87,4%), Comodoro Rivadavia-Rada Tilly (85,2%) y Gran Paraná (85%) los lugares del país de mayor incidencia en el uso. Comparativamente, los aglomerados de menor incidencia son Gran Catamarca (62,2%), Formosa (63,7%) y Santiago del Estero-La Banda (65,1%).

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 112- OCTUBRE 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

En este caso no hay una diferencia importante entre los aglomerados de más de 500.000 habitantes con respecto a los de menor tamaño (1,1 puntos de diferencia).

El uso de la computadora sin utilizar internet es la variable que aparece más relegada en relación con el uso de otras tecnologías relevadas. El promedio de uso en todos los aglomerados urbanos es del 44,8% y, en la mitad de las localizaciones, es incluso inferior. Los casos de menor utilización se registran en Santa Rosa-Toay, Santiago del Estero-La Banda y Corrientes, respectivamente. Por otro lado, en los aglomerados de CABA, Ushuaia-Río Grande y Gran La Plata, 6 de cada 10 personas la usan.

El celular es la tecnología con mayor uso, 8 de cada 10 habitantes emplean teléfono móvil (el 81,2% de la población de los aglomerados relevados). Los aglomerados urbanos con mayor incidencia en el uso de la telefonía móvil, en donde 9 de cada 10 personas utilizan telefonía móvil, son Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, Ushuaia-Río Grande, Gran Resistencia, Gran La Plata, CABA, Río Gallegos, Corrientes, La Rioja y Rawson-Trelew.

Por fuera del análisis geográfico el informe incorpora variables de edad y sexo, entre las cuales la edad es la que muestra mayores variaciones en relación con las tres tecnologías. Los grupos de edades presentan diferencias importantes entre sí. Se registra mayor uso de internet en los grupos comprendidos entre los 13 y los 29 años, 9 de cada 10 personas de esas edades lo utiliza. El teléfono móvil resulta ser la tecnología de uso más extendido para la población joven y adulta. Utilizan celular 9 de cada 10 personas de 18 a 64 años. Más de la mitad de los adultos mayores de 65 años y más usan esta tecnología, en promedio, la usan 6 de cada 10 personas de ese rango etario. En la mayoría de los grupos de edad (de 18 años en adelante) se utiliza más el teléfono móvil que la computadora e internet.

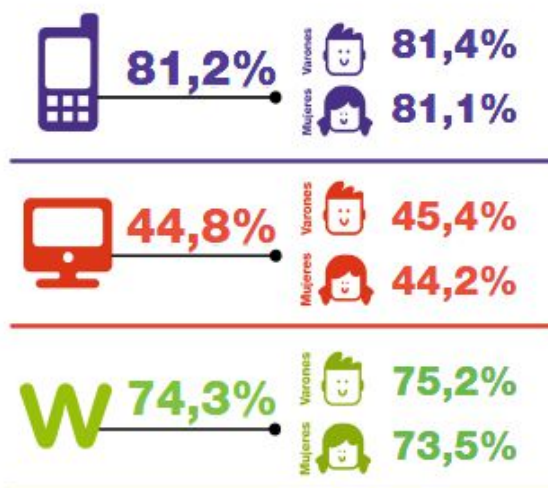
1.3 Población de 4 años y más en hogares por utilización de bienes y servicios TIC (celular, computadora y/o internet) según sexo y grupos de edad. Total 31 aglomerados urbanos. Cuarto trimestre de 2017.

Características demográficas	Total	Uso de TIC								
		Utilizó internet			Utilizó computadora			Utilizó teléfono celular		
		Sí	No	Ns/Nr	Sí	No	Ns/Nr	Sí	No	Ns/Nr
Total	100,0	74,3	25,6	0,1	44,8	55,1	0,1	81,2	18,7	0,0
Sexo										
Varones	100,0	75,2	24,7	0,1	45,4	54,4	0,2	81,4	18,6	0,0
Mujeres	100,0	73,5	26,4	0,1	44,2	55,7	0,1	81,1	18,9	0,0
Grupos de edad										
4 a 12 años	100,0	68,5	31,3	0,2	43,5	56,3	0,2	45,8	54,2	0,0
13 a 17 años	100,0	89,2	10,7	0,1	63,2	36,7	0,1	86,5	13,5	0,0
18 a 29 años	100,0	89,1	10,9	0,0	55,2	44,7	0,2	94,8	5,2	0,0
30 a 64 años	100,0	79,3	20,6	0,1	45,4	54,5	0,1	92,7	7,2	0,0
65 y más	100,0	35,2	64,8	0,1	19,1	80,8	0,1	59,2	40,8	0,0

Fuente: INDEC. EPH, MAUTIC.

La diferencia en la utilización de las TIC relevadas entre hombres y mujeres es estrecha, con un porcentaje mayor en el caso de los hombres. Estos últimos se encuentran por encima de las mujeres por 1,7 puntos porcentuales en el uso de internet, 1,2 puntos en el empleo de computadora y sólo 0,3 puntos porcentuales en cuanto al uso de celular.

Gráfico 5. Población de 4 años y más por utilización de bienes y servicios TIC, según sexo. En porcentaje. Total 31 aglomerados urbanos. Cuarto trimestre de 2017



Fuente: INDEC. EPH, MAUTIC.

La última y no por ello menos importante variable incluida en el informe tiene que ver con el análisis de los usos de las TIC según el máximo nivel educativo alcanzado. Esta variable de análisis es junto con la edad una de las que muestra mayores diferencias en relación con el uso del celular, internet y computadora. Los mayores usos de las tres tecnologías indagadas se observan en la población que alcanza el nivel superior (completo o incompleto).

Gráfico 6. Población de 4 años y más por utilización de bienes y servicios TIC, según máximo nivel educativo alcanzado. En porcentaje. Total 31 aglomerados urbanos. Cuarto trimestre de 2017



Fuente: INDEC. EPH, MAUTIC.

VII. Uruguay, un escalón por encima

En la encuesta sobre GE realizada por la ONU citada precedentemente Uruguay ocupa el trigésimo cuarto lugar en el ranking sobre GE a nivel mundial y el tercer lugar entre los países de las Américas sólo por debajo de los Estados Unidos y Canadá y por encima de nuestro país.

Los resultados de dicha encuesta califican a Uruguay con 0,7754 puntos en cuanto al OSI; 0,6137 en cuanto al TII; 0,7820 en el HCI y 0,7237 en el EGDI que es el promedio de los primeros.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 112– OCTUBRE 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Lo primero que destaca Naciones Unidas en su encuesta a la hora de hablar de Uruguay tiene que ver con el premio que ganó en 2015 por su sitio web "ATuServicio.uy". Iniciativa que permite el acceso directo a los indicadores de desempeño de todos los servicios de salud del Uruguay, e incluye datos actualizados sobre los tiempos de espera promedio para el tratamiento, la satisfacción del usuario y las estructuras de tarifas por proveedores, entre otros. El objetivo del programa era aumentar drásticamente el acceso a indicadores del 100% de los proveedores de servicios de salud en Uruguay.

El principal elemento que destaca Naciones Unidas respecto de Uruguay es la Agenda Digital Uruguay, (ADU), que describe las diferentes iniciativas prioritarias para avanzar en la transformación digital del país de forma inclusiva y sustentable con el uso inteligente de las tecnologías.

La última versión, Agenda Digital Uruguay 2020, establece en su visión general que “asegurar el acceso de la población a las tecnologías digitales y reducir las brechas digitales ha sido una prioridad para el país, a través de distintas políticas públicas para garantizar el derecho de todos los sectores sociales a las oportunidades que brinda la sociedad de la información y el conocimiento”.

El texto mismo de la ADU reconoce que no pretende ser un listado exhaustivo de los proyectos existentes ni incluir metas declarativas. La misma está estructurada a partir de pilares que nuclean una serie de objetivos y compromisos concretos con metas específicas y constatables entre los cuales destacamos:

- Incluir digitalmente al 100% de los jubilados de bajos ingresos mediante la entrega de tabletas con conexión a internet y capacitación para su uso.
- Capacitar en programación a 5000 jóvenes, fomentando su inserción laboral en el sector TIC.
- Integrar la información de las trayectorias educativas de los estudiantes en todos los niveles de la educación.
- Alcanzar al 100% de los prestadores integrales de salud con la Historia Clínica Electrónica Nacional.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 112- OCTUBRE 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

- Integrar la información laboral actualizada y en tiempo real de los trabajadores, unificando las planillas de trabajo y de nómina en un sólo documento, y disponer del recibo de sueldo digital para todos los trabajadores.
- Llegar al 65% de los hogares del país con cobertura de conexión a internet por fibra óptica, el 90% de los hogares conectados a internet por banda ancha, y el 65% de la cobertura de LTE en el territorio nacional.
- Disponer del 100% de los trámites de la Administración Central para ser iniciados, seguidos y completados en línea.
- Profundizar la cultura del gobierno abierto, implementando mecanismos electrónicos de participación ciudadana en el 100% de los organismos de la Administración Central e incrementando en un 100% la oferta de datos abiertos en el gobierno.
- Alcanzar el 30% de la población con mecanismos de identidad electrónica, haciendo uso de esta para la autenticación y la firma digital de documentos.

A los efectos de comparar los datos de Acceso y Uso de TIC analizaremos la Encuesta Específica de Acceso y Uso de TIC (EUTIC) 2016 realizado por la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) y el Instituto Nacional de Estadística (INE) de la República Oriental del Uruguay nos acerca a los datos de Acceso y Uso de TIC.

En cuanto al acceso la EUTIC nos muestra un acceso a internet del 83%, el mismo indicador en 2006 mostraba un acceso a internet de sólo el 13%. Lo interesante radica en el índice de acceso a internet para el primer quintil de ingreso, que para el 2016 alcanza los 77 puntos porcentuales y en el 2006 era sólo el 1 por ciento de la población de menores ingresos la que tenía acceso a internet.

En cuanto al uso la EUTIC 2016 nos muestra que el 79% de la población uruguaya mayor de 14 años hace uso de internet, el 74% de *smartphones* y el 58% de computadoras.

Si bien comparar el análisis sólo nos permite comparar agregados nacionales hay un indicador particular que me interesa rescatar de la República Oriental del Uruguay y tiene que ver con el uso de internet en personas mayores de 65 años, que si bien para 2016

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 112- OCTUBRE 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

recién llegaba al 40% mostró un crecimiento de 95% entre 2013 y 2016 y de 223% si comparamos con el año 2006.

VIII. Conclusiones

Entender al GE como un derecho de la ciudadanía infiere en una responsabilidad por parte del Estado para garantizar dicho derecho. Por ello, en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico los firmantes establecen un compromiso para reducir la brecha digital en cada una de sus Naciones y en abordar el empleo de las TIC en la administración siempre desde la perspectiva del ciudadano y sus derechos.

Los Estados reconocen este derecho para promover la inclusión y la igualdad de oportunidades para que todos puedan acceder a los beneficios de la sociedad del conocimiento.

Esta sociedad del conocimiento y el surgimiento de las TIC a partir de la década de los setenta se desarrollaron en un mundo analógico y desigual, lo cual presentó un desafío en cuanto a que estas nuevas tecnologías no amplíen esos márgenes de desigualdad. Si pensamos en que la región latinoamericana es además la región más desigual del planeta aquí el desafío es todavía mayor debido a que la brecha digital, si bien se sustenta en desigualdades preexistentes no es asunto sólo de pobres, el nivel de ingresos es un condicionante importante pero no el único en este caso. No sólo los individuos sino también las empresas y el sector público se empiezan a ver postergados frente a estas tecnologías. Su uso y apropiación no es sólo una cuestión de capacidad adquisitiva sino fundamentalmente de infraestructura y educación en TIC.

El informe de Naciones Unidas nos aproxima a la idea de que en nuestro país existe una planificación y un esfuerzo por parte del Estado para un desarrollo creciente del GE, a pesar de que el propio Plan de Modernización del Estado no reconozca al mismo como un derecho. En este sentido el mismo informe también nos pone en situación respecto del principal problema que hoy aqueja a nuestro país en cuanto al desarrollo del GE y que tiene que ver con las políticas de acceso e infraestructura tecnológica. Mientras el índice de capital humano que analiza las capacidades de la población para el uso de las TIC nos muestra un nivel muy alto, comparable con países de mayor nivel de desarrollo, el índice

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 112- OCTUBRE 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

que mide la dotación de infraestructura para el desarrollo de un GE nos muestra un resultado casi 40% menor ubicándonos en el límite de lo que Naciones Unidas entiende como resultado alto.

A la hora del análisis de los datos locales nos encontramos con un primer gran obstáculo que tiene que ver con que los datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares que elabora el INDEC, se elaboran sobre la base de muestras de los treinta y un aglomerados urbanos más importantes del país. La muestra no nos permite evidenciar la realidad no sólo de los núcleos urbanos alejados de las principales ciudades sino también la realidad de las zonas peri-urbanas y rurales que representan la mayor parte de la extensión territorial de nuestro país.

A pesar de ello, y entendiendo que los datos de los principales aglomerados urbanos siempre van a ser superiores a los de las regiones más postergadas, podemos asimismo evidenciar una serie de alertas en cuanto a los datos de acceso y uso a las TIC. En primer lugar y en cuanto a los promedios nacionales, identificamos que uno de cada cuatro habitantes de nuestro país no tiene acceso ni usa internet, del mismo modo uno de cada cinco habitantes no es usuario de telefonía móvil.

Como un punto a favor y de la mano de lo antes desarrollado sobre los resultados de nuestro país en el índice de capital humano de Naciones Unidas no encontramos mayores diferencias en el promedio nacional entre el acceso y el uso a internet, cuando desagregamos el análisis y vemos resultados por aglomerado. Sí encontramos datos que pueden encender alertas, como por ejemplo, los referidos a Gran Catamarca y Formosa que muestran una brecha entre acceso y uso a internet de 10 y 12 puntos porcentuales respectivamente, lo cual nos daría la pauta de que si bien los datos agregados de la nación nos permiten evidenciar que el problema es más de infraestructura que educativo, cuando complejizamos el análisis vemos realidades regionales distintas, sobre todo en las regiones noroeste y noreste del país que tienen los niveles de uso de TIC más bajos. Lo mismo sucede con las poblaciones mayores de 65 años, en estos segmentos evidenciamos también una amplia brecha de uso con diferencias de casi cuarenta puntos y más de veinte con los promedios nacionales de uso de internet y celulares

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 112- OCTUBRE 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

respectivamente, con la gravedad de que no exista un programa por parte del Estado para abordar esta brecha como sí pudimos ver en el vecino rioplatense.

Evidenciamos en el informe del instituto de estadísticas nacional que existen diferencias a considerar entre los aglomerados urbanos de más de 500.000 habitantes y los de menos en cuanto al acceso a las TIC (casi 4 puntos porcentuales), lo cual nos retrotrae a la alerta antes mencionada referida a la ausencia de datos de núcleos urbanos menores y zonas rurales, porque nos podría inferir que las cifras de acceso sean considerablemente más bajas.

En nuestra era no podemos entender el rol del Estado ni su relación con los ciudadanos escindidos del uso de las TIC, es por ello que veo como un acierto el consenso generado por los países iberoamericanos hace ya casi once años en comprometerse a pensar al GE como un derecho de sus habitantes y por lo tanto como una responsabilidad y un desafío para cada una de las Naciones.

Del mismo modo veo como una preocupación los bajos niveles de infraestructura para la plena vigencia de este derecho y los desequilibrios regionales que existen en cuanto al uso de las TIC que llegan a superar los 20 puntos porcentuales entre los aglomerados con índices más altos y los de menores resultados.

Erradicar el analfabetismo digital debe ser también un desafío por parte del Estado, la falta de políticas públicas para su abordaje se evidencian fundamentalmente en el segmento de los adultos mayores, los más excluidos en este rubro. Estas políticas no sólo deben existir sino que deben tener un carácter eminentemente dinámico para adaptarse a los constantes cambios que las tecnologías evidencian. En cuanto a esto último destaco el ejemplo de la Agenda Uruguay Digital como política pública que abarca la incorporación de las TIC desde múltiples ángulos y establece objetivos y metas a largo plazo y que en nuestro país vecino ha mostrado buenos resultados en su implementación, no sólo por los reconocimientos recibidos sino también por las realidades efectivas que hoy podemos evidenciar en la República Oriental del Uruguay. De la mano con lo recientemente expresado, y afirmando la idea de la necesidad de políticas de Estado que tengan la capacidad de continuar a los distintos gobiernos entiendo como un problema la suspensión del programa Conectar Igualdad que no sólo era una política de acceso para

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 112– OCTUBRE 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

todos los jóvenes en edad escolar, sino que generaba inversiones en conectividad para todos los establecimientos educativos del país, independientemente de su situación geográfica ampliando así su alcance a toda la comunidad.

Bibliografía

Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). (2016). Encuesta Específica de Acceso y Uso de TIC (Principales Resultados. Tercer Cuatrimestre 2016). Recuperado de https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/6308/1/eutic2016_final.pdf.

Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). (2016). Agenda Uruguay Digital 2020, Transformación con Equidad. Recuperado de <https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/6122/1/agenda-uruguay-digital---enero-final.pdf>.

Alva De la Selva, A. (2015). Los nuevos rostros de la desigualdad en el siglo XXI: la brecha digital, *Nueva Época Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (223), 265-286.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003). *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe*, Chile, CEPAL.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005). *Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe*, Chile, CEPAL.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010). *Las TIC para el crecimiento y la igualdad: renovando las estrategias de la sociedad de la información*, Chile, CEPAL.

Naser, Alejandra y Concha Gastón (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*, Chile, CEPAL.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 112– OCTUBRE 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Criado, J. Ignacio. (2009). Gobierno electrónico en Latinoamérica. Aproximación desde una perspectiva intergubernamental. *Revista Chilena de Administración Pública*. (14), 9-35.

INDEC (2018). Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación. EPH. Cuarto trimestre de 2017. *Informes Técnicos*, 2(92).

Piana, R. S. (2010). Las Cartas Iberoamericanas para una gestión pública de calidad. Orientaciones y buenas prácticas. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, (23), 23-63.

UNITED NATIONS (2016). E-Government Survey 2016, *E-Government in support of sustainable development*. UNITED NATIONS. Recuperado de <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf>

LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y EL DESARROLLO EN LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA*

Roberto Javier Mirabelli
Abogado
Especialista en Políticas de Integración

I. Introducción

Con la Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, se inicia el proceso de una búsqueda de transformación del mundo a partir de la conformación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En ella se hace énfasis en el cumplimiento de 17 Objetivos amplios que abarcan desde la erradicación del hambre y de la pobreza hasta la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas que aseguren el acceso a la justicia y la construcción de instituciones eficaces e inclusivas.

La puesta en marcha de este compromiso obliga a una participación activa por parte de los Estados nacionales tanto “hacia adentro” con el desarrollo de políticas públicas en su propio territorio como “hacia afuera” a través de la celebración de acuerdos de colaboración y cooperación con el resto del mundo y particularmente en los procesos de integración en pos de lograr el cumplimiento de las metas y los objetivos propuestos en la Agenda.

A la luz de lo mencionado precedentemente, resulta pertinente plantear si desde el punto de vista fiscal/impositivo los países sudamericanos se encuentran en condiciones de afrontar el cumplimiento de esta nueva Agenda en forma individual o, por el contrario, si a nivel regional resulta conveniente celebrar acuerdos de cooperación que conlleven acciones coordinadas para la consecución de las metas propuestas por la Agenda. En este marco el presente trabajo tiene como objetivo analizar los sistemas tributarios en

* Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación “J163: El MERCOSUR y su deconstrucción en el contexto del cambio de paradigma de la integración regional”, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 112– OCTUBRE 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Sudamérica limitando su análisis al nivel nacional de los países integrantes del MERCOSUR y sus Estados Asociados.

Se parte del análisis de las distintas posiciones teóricas que describen la existencia de una nueva forma de cooperación entre los Estados a partir de lo que se ha denominado como “multilateralismo latinoamericano” caracterizado por la constitución de un proceso de concertación política o, en su defecto, uno de integración multifuncional, distanciándose de perspectivas tradicionales propias de las visiones economicistas de los procesos de integración (Busso; 2016, pp. 24-67).

A continuación se abordará la relación que existe entre lo declarado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y las recomendaciones fiscales y tributarias que deberían cumplir los países para llevar adelante la consecución de los fines previstos. Es decir, que se trata de determinar si del documento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se desprende una “exigencia de compromiso fiscal explícito” hacia los países para cumplir con la obligación aceptada o si los mismos Estados en virtud de dicho acuerdo deben llevar adelante políticas públicas que contengan una disciplina fiscal basada en una correcta distribución de los ingresos. Ello se fundamenta en que América Latina constituye una de las regiones más desigual del mundo, en efecto en 2014 el 10% más rico de la población de América Latina concentraba el 71% de la riqueza de la región (UN, CEPAL y OXFAM, 2016) y el coeficiente de Gini de 0,48 es expresión de esa desigualdad -frente al 0,44 del África Subsahariana, el 0,37 del Asia Oriental, el 0,35 de Oriente Medio y el Norte de África y el 0,33 de Asia del Sur- (Duryea y Robles, 2016, citados por Mellado, 2018).

Luego se analizará cuál ha sido la tendencia en los últimos años en materia tributaria de los países miembros y asociados del MERCOSUR a los fines de determinar si las modificaciones de política fiscal adoptadas por los mismos resultan conducentes para cumplir con lo asumido internacionalmente o al menos demuestran una intención de cumplimiento. Este recorrido permitirá llegar a las reflexiones finales sobre el problema abordado en el estudio.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 112– OCTUBRE 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

II. Acercamiento teórico-conceptual

Los nuevos esquemas de integración que se han ido desarrollando en Latinoamérica (UNASUR, CELAC, ALBA) a partir de los albores del siglo XXI, modificaron las reglas de juego establecidas por el denominado “regionalismo abierto” cuya preponderancia se acentuó en la década del 90 del siglo pasado, fundamentalmente en materia de comercio e inversiones y han dado paso a una especie nueva de relación de bloques o esquemas basados más en la cooperación que en la integración. La doctrina ha denominado a este fenómeno de diversas formas a saber: “regionalismo posliberal y poshegemónico”; “multilateralismo regional” e “integración multidimensional”.

Si bien el MERCOSUR se creó en la década de los noventa bajo el paradigma del “regionalismo abierto”, imbuido por la ideología neoliberal de entonces, en el nuevo siglo se readaptó en función de un pensamiento crítico y común en la región al modelo neoliberal y generó una postura propositiva tendiente a dar un nuevo impulso a la integración regional a través del documento de Buenos Aires (2003) y el Acta de Copacabana (2004), que otorgó una importancia similar a la comercial a otras dimensiones como la social, productiva y política (Mellado, 2015, p. 96) enmarcándose en las nuevas tendencias del regionalismo posliberal. El MERCOSUR fue va más allá de la liberalización comercial e incluyó aspectos sectoriales -socio-económicos, políticos, culturales, de infraestructura, energéticos y de seguridad alimentaria- y se alejó cada vez más del arquetipo europeo en cuanto a su funcionalidad jurídico-institucional intergubernamental. En este sentido e independientemente de la conformación jurídico-institucional prevista en el Protocolo de Ouro Preto, el MERCOSUR creó una serie de instituciones intergubernamentales como la figura del Alto Representante General del MERCOSUR (Dec. 63/10); el Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR); el Tribunal Permanente de Revisión; el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR, el Instituto Social del MERCOSUR, entre otros (Mellado, 2017, p. 29).

Busso (2016, p. 50) expresa que los conceptos de “regionalismo posliberal y poshegemónico”, “multilateralismo regional” e “integración multidimensional” reflejan diferencias con la integración tradicional y, simultáneamente, incluyen elementos comunes que los interrelacionan: critican la centralidad de la cuestión comercial que había orientado a las agrupaciones regionales anteriores en detrimento de las preocupaciones

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 112– OCTUBRE 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

por el desarrollo y el bienestar social; y explicitan la inquietud por aumentar la cooperación política entre los países a los efectos de garantizar una mayor autonomía regional en el sistema internacional (2016, pp. 24-67).

A los fines de precisar conceptualmente al regionalismo Catherine Ortiz Morales (2015, p. 7) sostiene (siguiendo a Ibañez, 2000) que refiere al proyecto que engloba las iniciativas políticas de representantes gubernamentales con el fin de estrechar la cooperación política y económica entre Estados y actores de una misma región. Por su parte, Söderbaum (2003) también aporta su definición al sostener que el proyecto regional es dirigido por los Estados y al decir de Arenal (2001) conforme a sus objetivos y alcances puede ser de concertación política y económica, cooperación y hasta de integración.

En cuanto al multilateralismo Giacalone (2016, p. 17) sostiene que en relaciones internacionales se refiere a la actividad institucionalizada y conjunta de varios países en torno a una cuestión específica, lo que determina como base un acuerdo formal. Específicamente debemos indicar que desde 2005, señala la autora (2016, p 4, 7-25), el panorama regional de Latinoamérica estuvo dominado por gobiernos de izquierda que cambiaron la orientación de la integración. América Latina paso a preferir un regionalismo posliberal que se manifestó no en las políticas comerciales (que siguieron divididas entre viejo regionalismo y regionalismo abierto), sino en las políticas que adoptaron acuerdos como ALBA y UNASUR. Siguiendo a Sanahuja (2012, pp. 32-33) dichos acuerdos proponen el retorno de la política a las relaciones internacionales; del desarrollismo y del Estado a la economía y a la política; una mayor autonomía; el énfasis en instituciones, políticas y problemas comunes; atención a lo social y a las asimetrías, y la inclusión de actores no gubernamentales.

Busso (2016, p. 48) subraya también, que en lo que refiere al multilateralismo, Robert Keohane (1990, p. 371) lo define como “la práctica de coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más Estados”. Por su parte, John Ruggie (1992, p. 566) sostiene que “el multilateralismo refiere a la coordinación de las relaciones entre tres o más Estados de acuerdo con ciertos principios” (principios generalizados de conducta)². Ambos conceptos

² Para John Ruggie (1992, p. 566) los principios generalizados de conducta (dimensión cualitativa) son los principios ordenadores de las instituciones y tienen dos características la indivisibilidad entre sus miembros y la "reciprocidad difusa" (p. 571).

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 112– OCTUBRE 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

al igual que el de Giacalone destacan, por un lado, la dimensión cuantitativa del concepto (tres o más Estados). En cuanto a la dimensión cualitativa apuntan al cumplimiento de los principios que lo promueven (Giacalone, 2016, p.18) y, si no hay cumplimiento, que contribuyen a prevenir la inestabilidad y el conflicto entre Estados conforme a Serbin (2010, p. 2).

Este nuevo paradigma, que se ha desarrollado en el Siglo XXI en el ámbito de las relaciones internacionales, requiere, conforme a Busso (2016, p. 48), a la luz de lo descrito en los párrafos precedentes, de la “coordinación”. En cuanto a la temática Keohane apunta a las políticas nacionales y Ruggie refiere a las relaciones entre Estados. Por tanto, la “coordinación” exige una mayor participación del Estado en un rol dinámico y activo y queda comprendida dentro de la cooperación que está relacionada con la interacción de los Estados al negociar y coordinar políticas. Se diferencia conceptualmente de la concertación la que es definida por Tokatlian (1994, p. 54) como “un proceso mediante el cual dos o más gobiernos actúan conjuntamente en el terreno estatal, por lo general a nivel diplomático y con fines de preferencia políticos, frente a otros actores individuales o colectivos”.

Los Estados, en el ámbito de su competencia y de su territorio, cuentan solamente con dos instrumentos económicos a los efectos de lograr un mayor grado de desarrollo: los recursos provenientes de sus ingresos tributarios y las clásicas ayudas del exterior. En consecuencia, los nuevos esquemas de cooperación que se plantean a nivel regional pueden convertirse en una herramienta de coordinación de acciones políticas para los Estados en búsqueda de un mayor y mejor desarrollo, en función de intereses comunes y de una voluntad política manifiesta.

Por tanto, el rol del Estado debe ser activo, generador de propuestas y ejecutor de programas de políticas públicas a partir de un direccionamiento eficaz en la recaudación y en la distribución de los recursos. En este sentido sostiene Amalia Stuhldreher (2017, p. 86) que en el ámbito regional “es precisamente en ese nivel donde es posible visualizar el rol que pueden cumplir los esquemas regionales de integración y cooperación, como vectores conducentes a una gobernanza “hacia adentro” y “hacia afuera” que sea más

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 112– OCTUBRE 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

efectiva y enfocada en materia de desarrollo humano sustentable. En términos de gobernanza “hacia adentro” la integración regional puede estar orientada a un desarrollo más integral a través, por ejemplo, de políticas sectoriales de infraestructura y energía que superen los ámbitos nacionales” y en materia de cooperación coordinando políticas nacionales (en términos de Robert Kohane) en materia tributaria.

Así, la coordinación de políticas entre los países integrantes de los diversos esquemas de integración conlleva el cumplimiento de una agenda que debe ser respetada, sobre todo en materia de desarrollo. Y para hacer efectivo dicho cumplimiento, es menester que los Estados trabajen en un doble sentido: a nivel nacional en el ordenamiento y efectividad de sus políticas de recursos/ingresos y en la distribución de los mismos en pos de cumplir con los compromisos asumidos por un lado, y por el otro, a nivel regional, en la posibilidad de establecer acuerdos de cooperación y coordinación con el resto de los miembros para lograr una mayor efectividad en el desarrollo de sus políticas públicas.

III. La Agenda 2030 y las condiciones fiscales

Según expresa Alicia Barcena (2016, p. 5) “Los Objetivos del Desarrollo Sostenible – ODS- son una herramienta de planificación para los países, tanto a nivel nacional como local. Gracias a su visión a largo plazo, constituirán un apoyo para cada país en su senda hacia un desarrollo sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente, a través de políticas públicas e instrumentos de presupuesto, monitoreo y evaluación. La Agenda 2030 es una agenda civilizatoria, que pone la dignidad y la igualdad de las personas en el centro. Al ser ambiciosa y visionaria, requiere de la participación de todos los sectores de la sociedad y del Estado para su implementación”.

El análisis del documento permite concluir que el apartado 14 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se convierte, tal vez, en la expresión más acabada del cuadro de situación que vive el planeta y de él se desprenden los objetivos y las metas que se persiguen.

Este acápite sostiene que:

Miles de millones de nuestros ciudadanos siguen viviendo en la pobreza y privados de una vida digna. Van en aumento las desigualdades, tanto dentro de los países

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 112 – OCTUBRE 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

como entre ellos. Existen enormes disparidades en cuanto a las oportunidades, la riqueza y el poder. La desigualdad entre los géneros sigue siendo un reto fundamental. Es sumamente preocupante el desempleo, en particular entre los jóvenes. Los riesgos mundiales para la salud, el aumento de la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales, la escalada de los conflictos, el extremismo violento, el terrorismo y las consiguientes crisis humanitarias y desplazamientos forzados de la población amenazan con anular muchos de los avances en materia de desarrollo logrados durante los últimos decenios. El agotamiento de los recursos naturales y los efectos negativos de la degradación del medio ambiente, incluidas la desertificación, la sequía, la degradación de las tierras, la escasez de agua dulce y la pérdida de biodiversidad, aumentan y exacerban las dificultades a que se enfrenta la humanidad. El cambio climático es uno de los mayores retos de nuestra época y sus efectos adversos menoscaban la capacidad de todos los países para alcanzar el desarrollo sostenible. (Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas –ONU- el 25 de septiembre de 2015, p. 5).

El marco de situación descrito y reconocido a nivel global queda más que claro con lo transcrito anteriormente. Varios interrogantes clave se presentan. Primero, si la realidad a la cual se hace mención puede ser modificada con una declaración a nivel global y solo eso, o si resulta necesario auditar con periodicidad las acciones y los avances que se vayan registrando; segundo ¿existen en la declaración exigencias explícitas a todos los firmantes para que modifiquen sus políticas de recursos fiscales y de distribución?; tercero ¿la política fiscal es una herramienta que puede modificar a través de una reorientación de las capacidades tanto recaudatorias como distributivas la participación efectiva de las naciones en el cumplimiento de los objetivos? Por último, ¿se han propiciado reformas en los sistemas tributarios que permitan alcanzar los objetivos perseguidos?

La respuesta al primer interrogante surge del mismo texto de la Agenda del cual se desprende que se establecerá una acción de seguimiento y examen del cumplimiento de las metas. Así, principalmente el acápite 47 sostiene que:

Nuestros Gobiernos son los principales responsables de realizar, en el plano nacional, regional y mundial, el seguimiento y examen de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los Objetivos y las metas durante los próximos 15 años. Para

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 112- OCTUBRE 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

fomentar la rendición de cuentas a nuestros ciudadanos, llevaremos a cabo un proceso sistemático de seguimiento y examen en los distintos niveles, como se indica en esta Agenda y en la Agenda de Acción de Addis Abeba. El foro político de alto nivel, bajo los auspicios de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, desempeñará un papel central en la supervisión de ese proceso de seguimiento y examen a nivel mundial. (Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas –ONU- el 25 de septiembre de 2015, p. 13).

Las responsabilidades primarias en el avance o estancamiento de realización de los objetivos recaen en cabeza de los Estados Nacionales, los cuales deben procurar a partir de un desarrollo de sus políticas con responsabilidad y coherencia encontrar los medios ya sea internos (desarrollo de políticas públicas en función de los objetivos perseguidos) o externos (alianzas de cooperación tanto regionales como mundiales) que resulten aptos para el cumplimiento del compromiso asumido.

En lo atinente a los dos siguientes cuestionamientos y adentrándonos más específicamente en el tema relacionado con la cuestión fiscal e impositiva/tributaria, se observa que la Agenda menciona en escasas ocasiones el camino que debe seguirse en esta temática y al mismo tiempo respeta la decisión soberana de los Estados en cuestiones vinculadas con los aspectos normativos y su liderazgo para la toma de decisiones en relación con la puesta en práctica de políticas para erradicar la pobreza y promoción del desarrollo sostenible.³

Solamente al desarrollar los objetivos 10 –Reducir la desigualdad en los países y entre ellos-, el 12 –Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles- y el 17 –Fortalecer las medidas de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el

³ El acápite 63 establece que “Reiteramos que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social y que revisten suma importancia las políticas y las estrategias de desarrollo nacionales. Respetaremos el margen normativo y el liderazgo de cada país para poner en práctica políticas de erradicación de la pobreza y promoción del desarrollo sostenible, pero siempre de manera compatible con las normas y compromisos internacionales pertinentes” y el apartado 66 reza expresamente “Recalamos que, en todos los países, las políticas públicas y la movilización y utilización eficaz de los recursos nacionales, respaldadas por el principio de la titularidad nacional, son esenciales para nuestra búsqueda común del desarrollo sostenible, incluida la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Reconocemos que, ante todo, es el crecimiento económico, con el apoyo de un entorno propicio a todos los niveles, lo que genera recursos nacionales”.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 112– OCTUBRE 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Desarrollo Sostenible- se hace expresa referencia a las políticas relacionadas con los recursos económicos e ingresos de las naciones y su correspondiente asignación o direccionamiento a fin de desarrollar las acciones que hacen al cumplimiento de dichos objetivos específicos.

De esta forma encontramos que el punto 10.4⁴ refiere específicamente a la adopción de políticas fiscales, salariales y de protección social en pos de una mayor igualdad. El apartado 12.c⁵ enuncia por única vez la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales en pos de la protección de los pobres y las comunidades afectadas y el punto 17.1 auspicia el “fortalecimiento de la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole”.

IV. Una mirada a los sistemas tributarios. El caso MERCOSUR

La particularidad de los sistemas tributarios de los países latinoamericanos en general, resulta ser la heterogeneidad. Dicho rasgo responde sobre todo a las distintas formas de la organización de los esquemas tributarios, fundamentalmente en lo que hace a la distribución de competencias y composición de las estructuras gubernamentales (sistemas centralizados, competencias subnacionales, etc.) y también a los dispares niveles de recaudación en los diferentes tipos de impuestos (directos, indirectos, contribuciones de la seguridad social y de energía).

El presente apartado tiene como objetivo realizar una descripción de las últimas modificaciones realizadas por los países del bloque MERCOSUR y sus miembros asociados en lo que a políticas tributarias/fiscales respecta, a los fines de determinar si las

⁴Apartado 10.4 “Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad”.

⁵ Apartado 12.c “Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico eliminando las distorsiones del mercado, de acuerdo con las circunstancias nacionales, incluso mediante la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales, cuando existan, para reflejar su impacto ambiental, teniendo plenamente en cuenta las necesidades y condiciones específicas de los países en desarrollo y minimizando los posibles efectos adversos en su desarrollo, de manera que se proteja a los pobres y a las comunidades afectadas” (p. 26)

reformas propiciadas resultan acordes con los objetivos planteados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

IV. 1. Reformas tributarias

Como señala Alberto Arenas de Mesa (2016, p. 154) la política tributaria pertenece a la dimensión fiscal; pero su naturaleza es más amplia, ya que abarca distintas dimensiones de la actividad económica. Es por ello que la política tributaria puede transformarse en un poderoso instrumento de desarrollo que apoye firmemente la sostenibilidad fiscal a través de las siguientes áreas:

- i) Efectos distributivos: promoción de la equidad a través de políticas tributarias, por ejemplo, equilibrando el peso de los impuestos directos e indirectos,
 - ii) Incentivos a la inversión: generación de incentivos a la inversión, promoción de la inversión extranjera mediante beneficios tributarios específicos en regiones que carezcan de ella.
 - iii) Incentivos a sectores productivos: promoción de actividades y sectores productivos estratégicos, que tengan una alta rentabilidad social y económica para el país.
 - iv) Incentivos a la innovación tecnológica: creación de nuevas tecnologías, otorgando exenciones tributarias a las empresas que destinen parte de sus recursos a la investigación científica y el desarrollo tecnológico.
 - v) Protección del medio ambiente: mediante incentivos y regulaciones del uso de los recursos naturales, en especial de los no renovables.
 - vi) Incentivos al desarrollo local y territorial: desarrollo económico local por medio de la descentralización tributaria, el desarrollo territorial y la tributación en gobiernos locales
- Arenas de Mesa (2016, p. 155) concluye que la sostenibilidad fiscal es uno de los pilares fundamentales del desarrollo sostenido de un país, puesto que para alcanzar el desarrollo se requiere de ingresos estables y permanentes que generen un financiamiento sostenible de las políticas públicas que promueven el crecimiento y permitan enfrentar la desigualdad.

Las distintas administraciones deben buscar la consecución del principio de “proporcionalidad contributiva” que exige que la fijación de contribuciones concretas de los ciudadanos, sea en proporción a sus singulares manifestaciones de capacidad

contributiva, ya que lo deseado es que el aporte no resulte desproporcionado. La capacidad contributiva se entiende como la aptitud económica de los miembros de la comunidad para contribuir a la cobertura de los gastos públicos. (Villegas, 2011-60, p. 205).

Sostiene Villegas (2001, p. 76) que el criterio de exteriorización de capacidad contributiva proviene de los impuestos directos cuando extraen el tributo en forma inmediata del patrimonio o del rédito, tomados como expresión de capacidad contributiva, en cambio, los indirectos cuando gravan el gasto o el consumo, o bien la transferencia de riqueza tomados como índice o presunción de la existencia de capacidad contributiva. Es decir — conforme a este criterio— que los impuestos directos gravan manifestaciones inmediatas de riqueza, mientras que los indirectos gravan exteriorizaciones mediatas de riqueza.

En consecuencia con lo enunciado, se analizan las distintas reformas que se han dado en los últimos años en los países miembros del MERCOSUR y Estados asociados tomando los impuestos sobre la renta o ganancia (directos) y los tributos al consumo (indirectos) particularmente al Impuesto al Valor Agregado –IVA- o de similares características.

1) En lo que respecta al impuesto a la Renta o Ganancias, las modificaciones han girado en torno a cambios en las alícuotas que se perciben, como asimismo, en las bases imponibles, es decir, la cuantía o el monto sobre el cual se calcula el impuesto aplicable. Villegas (2001, p. 289) indica que todo tributo debe tener definida su base imponible, que viene a ser aquella magnitud o valor al que se arriba por medio de la aplicación del procedimiento determinado por la ley para cada caso del tributo, de donde al aplicarse la alícuota o tasa porcentual también establecida en la ley, se obtiene como resultado el monto del tributo a pagar.

En el caso de Argentina se han hecho modificaciones que impactan en ciertos tipos de contratos (los celebrados en moneda extranjera) los cuales son gravados con una alícuota mayor (35%) por entender que expresan una capacidad de contribución muy alta y en un sector específico de la sociedad. Al mismo tiempo y en la misma sintonía, se ha impulsado el cobro de una alícuota mínima del 5% a aquellos contribuyentes que contraten servicios turísticos. La medida más reiterada en este país en este tipo de impuesto se relaciona con la eximición del Sueldo Anual Complementario (SAC) de la

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 112– OCTUBRE 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

base imponible para el cálculo del mismo, medida que ha sido implementada con intermitencias. Por otra parte, se han subido las escalas de los mínimos no imponibles a fin de afectar al menor porcentaje de contribuyentes, buscando ejercer una menor presión tributaria sobre los asalariados fundamentalmente y favorecer un mayor consumo (ver el Gráfico 1. que muestra la evolución que sufrió). Pero la modificación más importante registrada en el sistema tributario de Argentina se da a fines de 2017 con la sanción de una ley –27.430- que grava a partir del 1 de enero de 2018 a la renta financiera tanto para títulos en dólares (15%) como en moneda nacional (5%) sobre un excedente de \$70.000 (setenta mil pesos argentinos) que es el mínimo no imponible. Con esta medida, la República Argentina se pone en sintonía con países como Bolivia, Brasil y Venezuela, que gravan los ingresos provenientes de actividades financieras.

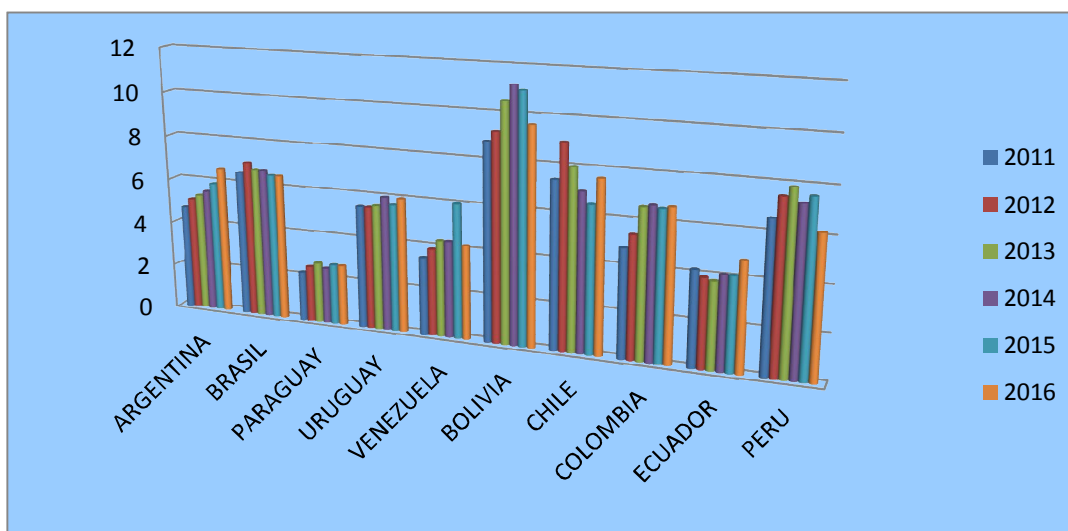
En cuanto a Bolivia, la reforma impulsada creó un adicional del impuesto a la renta sobre las utilidades de las empresas y entidades financieras y que proyecta un alícuota que va del 12.5% al 22% de acuerdo al coeficiente de rentabilidad (si dicho coeficiente excede un 6% del patrimonio de la entidad). La reforma propiciada en Brasil en 2015 establece la creación de un Contribución Social sobre la ganancia neta de las empresas que oscila entre un 15% y un 20% si se trata de instituciones financieras en general y hasta un 17% para las cooperativas de crédito.

Por su parte, Ecuador ha eliminado exenciones por las venta de paquetes accionarios de empresas, por un lado, con el fin de obtener una mayor recaudación y por otra, parte aumento las deducciones (es decir, una reducción del impuesto a aplicar por situaciones expresamente previstas en la legislación tributaria) que está en el orden del 15% a remuneraciones y beneficios sociales. En igual sentido (aumento de deducciones) se ha expresado la reforma instalada en el Perú al incrementarse el porcentaje de la deducción prevista por gastos en proyectos de ciencia e innovación tecnológica. Uruguay, por su parte, se limitó solamente a establecer una exención (es decir una liberación o reducción de pago del tributo fijada por ley) para las rentas provenientes de la enajenación de viviendas de interés social.

Finalmente, Venezuela ha establecido un fuerte incremento de las alícuotas (aumento del 40%) del impuesto sobre la renta para entidades bancarias, financieras de reaseguro a empresas con domicilio en el país.

En general, como puede observarse, las medidas implementadas en relación con el impuesto a la renta han sido establecidas en función de aumentos de las tasas o alícuotas a personas jurídicas por un lado, complementadas con el doble juego de aumento de deducciones y de incentivos fiscales –principalmente exenciones- a personas físicas y a ciertas actividades en búsqueda de promocionar actividades productivas específicas.

Grafico 1
Evolución del impuesto a la renta en el MERCOSUR
En porcentajes del PBI.



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL y CIAT

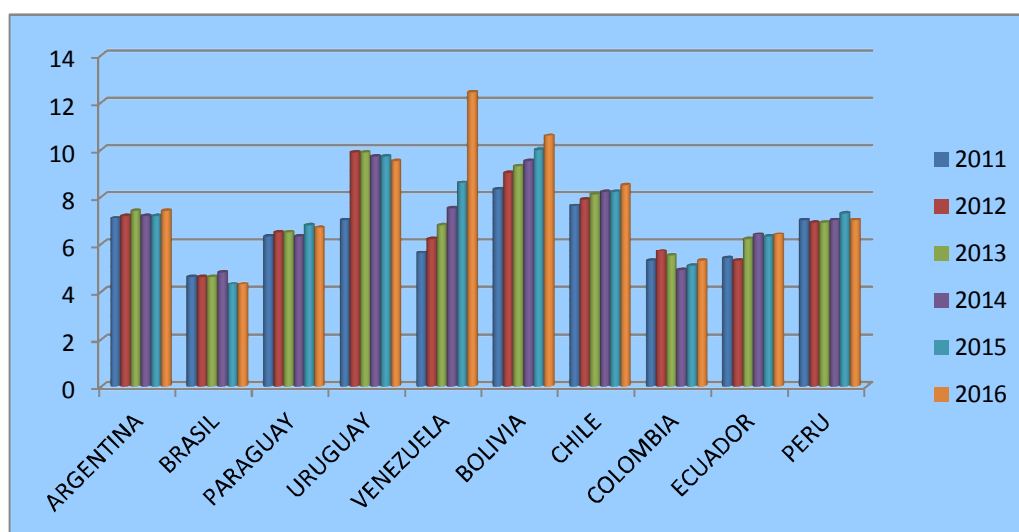
Se observa en el grafico que los niveles de recaudación del Impuesto a la Renta, a pesar de las modificaciones ensayadas, se han mantenido constantes en los países del MERCOSUR. Solo Venezuela, Bolivia, Chile y Perú han registrado aumentos en ciertos períodos pero luego regresaron a los niveles históricos de recaudación. Al mismo tiempo, a excepción de Bolivia, Chile y Perú en el resto de los países la recaudación de fuente en las ganancias o rentas se encuentra por debajo del 8% del PBI.

2) La situación descrita precedentemente en cuanto al establecimiento de nuevas medidas en los impuestos denominados directos –aquellos que extraen el tributo en forma inmediata del patrimonio o del rédito-, no tiene un correlato con las modificaciones que se

han realizado en materia de impuestos indirectos, fundamentalmente en el tributo emblema como lo es el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

En este tipo de impuestos indirectos -aquellos que gravan específicamente el gasto o consumo- quienes han hecho modificaciones fueron: Ecuador (devolución del IVA pagado por adultos mayores en la adquisición de bienes y servicios de primera necesidad de uso o consumo personal), Brasil (cambio del cálculo del impuesto a la circulación de mercaderías -ICMS- en rubros como tecnología y computación con modificación de alícuota) y Perú (se conserva y extiende por tres años -hasta el 2018-la exención impositiva para la venta de libros y afines).

Grafico 2
Evolución del impuesto al valor agregado (IVA) en el MERCOSUR
-en porcentajes del PBI-



Fuente: elaboración propia en base a datos de la CEPAL y CIAT

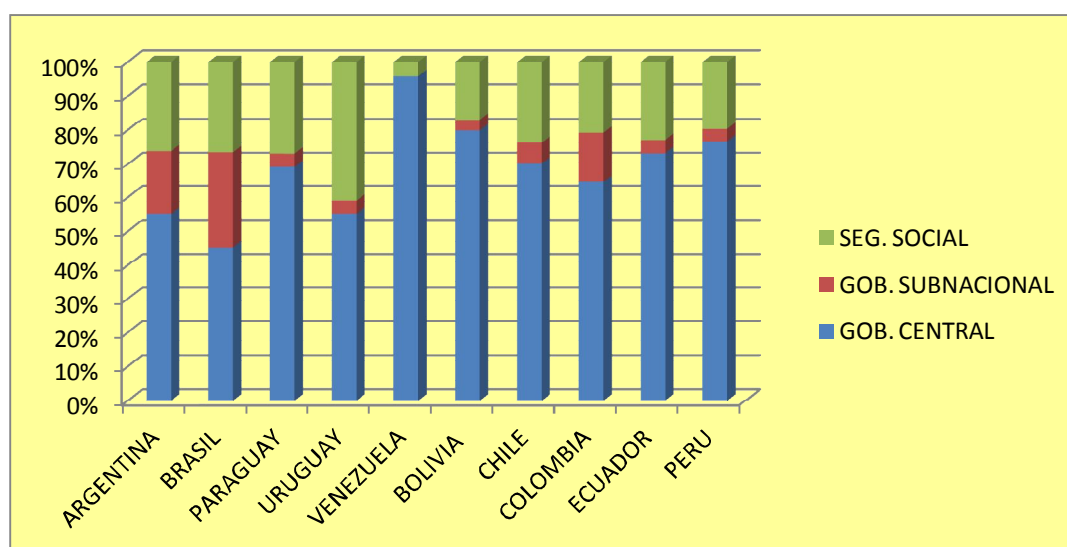
El grafico expone que países como Argentina, Brasil, Paraguay, Chile, Colombia y Perú han mantenido el mismo porcentaje de cobrabilidad en este tipo de impuestos en los últimos 5 años. No obstante, en comparación con el Grafico 1 se destaca que la recaudación resulta ser más alta en este tipo de tributos para estos países. En los casos de Uruguay y Ecuador la tendencia alcista en la percepción de este tipo de tributos se dio a partir de 2012 para el primero y en 2013 para el segundo, pero luego de dicho salto

cuantitativo la cobrabilidad se mantuvo estable. Los casos paradigmáticos resultan ser los de Venezuela y Bolivia. En el primero, no solo se mantuvo una corriente de mayor presión tributaria sino que en los últimos 5 años la imposición sobre el consumo se duplicó. En el caso de Bolivia, si bien fue más moderada el alza de la tributación, la situación nos demuestra un índice creciente progresivo en lo que al esquema de recaudación respecta.

IV. 2. Niveles recaudatorios

En las organizaciones impositivas de los países integrantes del esquema MERCOSUR conviven diversas formas de instituir las potestades tributarias de conformidad con la organización del Estado. En ese sentido se instituyen sistemas federales y unitarios que determinan la existencia de diversas esferas impositivas (gobierno central, gobiernos locales y contribuciones sociales). Es decir, que la facultad que reviste la autoridad estatal de fijar impuestos -establecida en relación con el sistema de gobierno-, implica que en los Estados o países federales existen varias “esferas tributarias” entendiéndose como tales a las provincias/estados (gobiernos subnacionales) por una parte y a la nación o autoridad central (como por ejemplo en los sistemas de Argentina y Brasil) por la otra. En cambio, en los países unitarios (tal el caso de Chile) dicha potestad se encuentra únicamente en cabeza del poder central que fija los tributos que se aplican en todo el territorio del Estado.

Grafico 3
Porcentajes de recaudación por niveles de gobierno MERCOSUR



DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 112– OCTUBRE 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL y CIAT

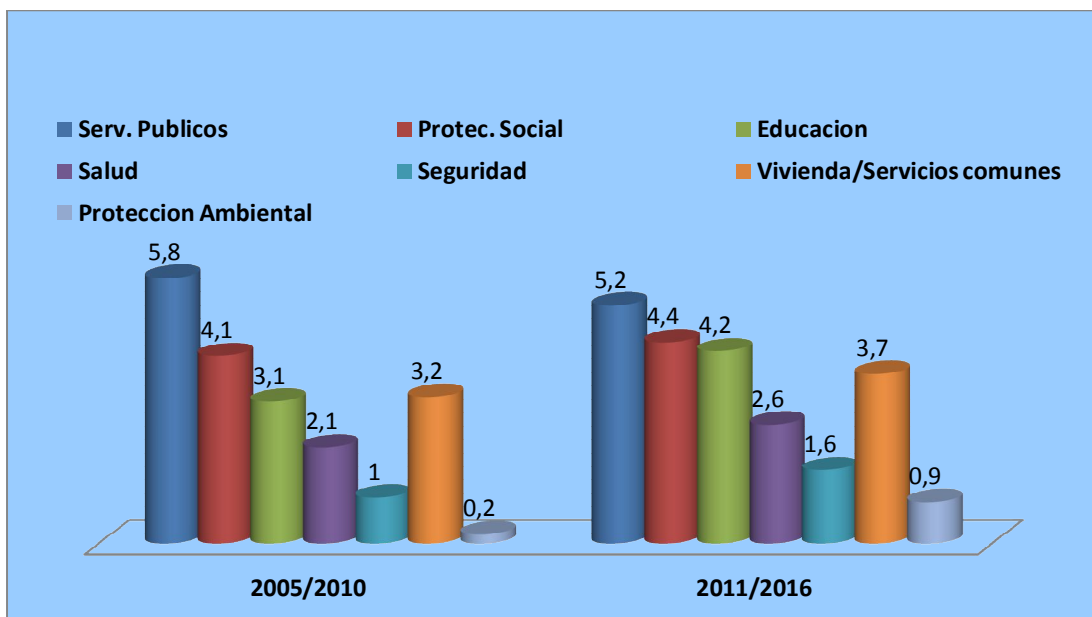
Como detalla el gráfico 3, los gobiernos centrales concentran la mayor cantidad de ingresos tributarios independientemente de la distribución de la potestad impositiva prevista en función de la organización política del país (unitario o federal desde el punto de vista de la recaudación tributaria). La redistribución de los ingresos y el reparto con los gobiernos locales se realiza a partir de esquemas de coparticipación en los casos federales, los cuales son revisados en función de metas fiscales propuestas. Ejemplo de esto lo constituye el gobierno argentino a partir de la sanción de la Ley N° 27429 de diciembre de 2017 denominada de Consenso Fiscal que establece un nuevo marco de distribución de los ingresos tributarios con nuevas obligaciones tanto para el Gobierno Central como para los Gobiernos Provinciales. El caso paradigmático vuelve a ser en este esquema Venezuela, dado que no registra recaudación en niveles subnacionales y todo el ámbito de ingresos de fuente tributaria recae en cabeza del gobierno central.

IV. 2. Destino y función de la distribución tributaria

La consecuencia de una recaudación eficiente por parte de los Estados se traduce en una utilización adecuada de los mismos en búsqueda de la satisfacción de “necesidades públicas relativas” (Villegas, 2011, p. 5), consideradas cada vez en mayor medida, de incumbencia estatal, por cuanto atañen a la adecuación de la vida comunitaria a los progresos emergentes de la civilización (educación, salubridad, asistencia social, trasportes, comunicaciones, etc.). Para buscar la razón de ser del encuadre de estas necesidades como “públicas” debe indagarse en los fines económico-sociales del Estado moderno a saber: estabilidad económica, incremento de la renta nacional, máximo empleo, mejor distribución de la renta y de la producción de bienes y servicios, justicia social, entre otras. Entonces las “necesidades públicas relativas” están vinculadas al progreso y bienestar social, metas por las cuales el Estado debe velar en la medida de sus posibilidades materiales.

En miras al cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), deviene necesario evaluar algunos aspectos que hacen a la distribución de los recursos de fuente tributaria en los países del MERCOSUR y asociados.

Grafico 4
Evolución de los gastos proveniente de fuente tributaria por funciones y destino en el MERCOSUR
-en porcentajes de recaudación-



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL y CIAT

Según muestra el grafico anterior, las etapas de evolución o cambio de direccionamiento de los gastos por funciones y destinos registrados se dividen en dos. En el primer periodo abarcado por el lustro 2005/2010 se destaca un mayor nivel de gasto en los servicios públicos por sobre otras áreas consideradas esenciales para el desarrollo como lo son educación, salud, seguridad y vivienda. Nótese que en el caso de los gastos en protección ambiental se destaca que las previsiones presupuestarias de las naciones resultan ser casi nulas, alcanzando solo un 0.2% de la recaudación efectiva.

En 2005 afloran nuevas ideas en el regionalismo en Sudamérica y los esquemas de “regionalismo abierto” que se desarrollaron en los años 90 basados en la premisa de incrementar el comercio y las inversiones entre los Estados, comienzan a demostrar un cambio con preponderancia de la dimensión social (Mellado, 2015), por lo que se incrementa el asistencialismo social y como consecuencia de ello la posibilidad de generar acuerdos de cooperación en áreas específicas.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 112– OCTUBRE 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

A raíz de estos cambios se observa que en la segunda parte del análisis graficado - periodo comprendido entre los años 2011-2016- se registra una variación en cuanto a la orientación de los gastos y su destino. Es de notar que cuestiones básicas que hacen al desarrollo humano como son la protección social, la educación y la salud adquieren mayor preponderancia. Se comprende que la merma registrada en los egresos de atención de servicios públicos no resulta significativa si ante la baja en el nivel de gastos en este aspecto se da una compensación a partir del aumento de otras erogaciones que toman situaciones más puntuales como lo son la salud y la educación. Por último, se ve reflejado también un incremento en los gastos en vivienda y servicios sociales tales como agua potable, redes cloacales y electricidad.

Se destaca un crecimiento de los gastos en el rubro medio ambiente el cual, en el primer periodo analizado, resultaba casi nulo y en el segundo tramo se convierte en receptor de una parte importante de las erogaciones provenientes de la recaudación tributaria.

V. El quiebre en el regionalismo abierto, hacia un nuevo regionalismo

La firma de la Declaración de las Naciones Unidas (ONU) que proclama la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible indica el comienzo de una nueva era en materia de cooperación internacional, con una participación más dinámica y activa de los Estados en lo que al desarrollo de políticas públicas respecta.

Paralelamente, los cambios registrados en los antiguos paradigmas que han marcado el desarrollo de los procesos de integración en la última década del siglo pasado y el primer lustro del actual, apuntaron a conseguir una cobertura más amplia de los acuerdos regionales abarcando temas no ya vinculados con políticas estrictamente comerciales o fomentadoras de inversiones entre las naciones, sino direccionados a la resolución de cuestiones ligadas con el desarrollo.

Afirma Mellado (2018) en América Latina y el Caribe el inicio del siglo XXI es acompañado por profundos cuestionamientos a los efectos socio-económicos que las reformas neoliberales habían causado en la región, convirtiendo al mercado regional en un área de expansión del comercio y las finanzas de las economías desarrolladas en donde el “regionalismo estratégico” (Briceño, 2006; Sanahuja, 2007; Bizzozero, 2009; Guerra Borges, 2009) adquirió un papel primordial como respuestas de los Estados al proceso de

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 112– OCTUBRE 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

mundialización y asociado al agotamiento del modelo anterior. También se criticó al multilateralismo en sus diversos niveles, comercial, político y financiero, siendo los portadores de estas apreciaciones las movilizaciones sociales y los gobiernos de entonces –Hugo Chávez en Venezuela (1999); Néstor Kirchner en Argentina (2003); Lula da Silva en Brasil (2002), Tabaré Vázquez en Uruguay (2004), Evo Morales en Bolivia (2006), Rafael Correa en Ecuador (2007), Daniel Ortega en Nicaragua (2007), Fernando Lugo en Paraguay (2008) y Mauricio Funes en El Salvador (2009)– que, con su ascensión, desarrollaron un discurso confrontativo sobre la base ideológica de un “nacionalismo económico” (Turcotte, 2008) o “nuevas izquierdas” (Rodríguez Garavito-Barret y Chávez, 2005), permitiendo no sólo el resurgimiento del nacionalismo en lo económico, sino la politización de las agendas externas de los países orientadas a fortalecer el eje Sur-Sur (Mellado, 2017, p. 27).

Conforme sostiene Mellado (2018), a raíz de ello se readaptaron algunos procesos tales como el MERCOSUR, a partir de 2003, ampliando sus objetivos comerciales hacia los políticos, sociales y productivos (Briceño Ruiz, 2011, p. 121), como también se generaron nuevas configuraciones: la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), bajo el paradigma de la integración solidaria. Existe consenso académico respecto a que el regionalismo latinoamericano, está atravesando por una nueva etapa, cuya denominación no tiene anuencia en la literatura especializada sobre el tema –“heterodoxo”, “estratégico y continental”, “modelo sudamericano”, “regionalismo poscomercial”, “poshegemónico” y “posliberal”- (Mellado, 2017, p. 29). Este regionalismo es más heterogéneo en donde la dimensión comercial pierde protagonismo frente a las dimensiones sociales y políticas

En consecuencia, el regionalismo abierto de los 90 dio paso a nuevas formas de regionalismo el que se caracteriza fundamentalmente por la constitución de un proceso de concertación política o, en su defecto, uno de integración multifuncional, distanciándose de perspectivas tradicionales propias de las visiones economicistas de los procesos de integración conforme lo manifestara Busso (2016).

Es en función de estos nuevos esquemas que los Estados, al aceptar el desafío que implica cumplir con el compromiso asumido a partir de la firma de la Declaración de las

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 112- OCTUBRE 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Naciones Unidas (ONU) deben mostrar una estructura articulada sólida, transparente y equitativa desde el punto de vista de su política fiscal, fundamentalmente en lo que hace a la obtención de recursos y la distribución de los mismos, teniendo en cuenta que América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo. A tales fines deviene necesario que los sistemas tributarios, generadores de los ingresos genuinos con los cuales cuenta una nación, muestren una progresión en relación directa con las materias sobre las cuales recae la presión tributaria aplicando mayor severidad en la carga tributaria sobre los impuestos directos (el patrimonio, la riqueza y las ganancias), y disminuyendo al mismo tiempo dicha presión fiscal en los impuestos indirectos (sobre el consumo).

VI. Conclusiones

Como se ha destacado, la heterogeneidad en materia de atribución de potestades tributarias ha caracterizado a los regímenes fiscales de los países de América del Sur y particularmente a los del MERCOSUR. Estas diferencias no se registran en los diferentes grados de imposición dado que los países resultan coherentes en el establecimiento de impuestos, demostrando un grado de homogeneidad cierto en cuanto a los tributos existentes en las diferentes administraciones.

Según lo descripto, ha habido reformas en búsqueda de una mayor progresión de los ingresos fiscales en función del establecimiento de gravámenes aplicados sobre el patrimonio y no sobre el consumo. A partir de los cambios ensayados en los primeros años de este siglo se ha notado un direccionamiento de las estructuras tributarias del bloque en un mismo sentido, dejando de lado las diferencias y marcando una coherencia y similitud en materia recaudatoria.

Las modificaciones impulsadas tuvieron dos objetivos: por un lado, la incorporación al sistema de ingresos fiscales de ciudadanos/contribuyentes que estaban fuera de los sistemas registrales, ello a partir de acciones tendentes a consolidar planes de regularización impositiva, el establecimiento de regímenes de blanqueos de capitales, etc. o que en función de sus ingresos y actividades no tenían una participación impositiva sustancial en los esquemas de tributación, y; por el otro, un fuerte compromiso por parte de las distintas administraciones tributarias de enfrentar y eliminar el flagelo de la evasión que atenta contra las posibilidades recaudatorias de los Estados.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 112- OCTUBRE 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Conforme a lo descrito en el trabajo se puede considerar que a partir de los cambios impulsados por los distintos gobiernos del bloque, si bien los mismos no han sido profundos ni generalizados, indican una sana intención en búsqueda de una evolución en la progresión de los sistemas tributarios tratando de incrementar los ingresos provenientes de fuente impositiva gravando con mayor énfasis la manifestación directa de riqueza en detrimento del consumo.

Por lo tanto, el rumbo que han decidido tomar las distintas administraciones indica una similitud en el desarrollo de sus políticas fiscales en general y en lo tributario en particular.

Ante la situación descrita, se entiende que las acciones a futuro deberían desplegarse en dos sentidos: a nivel nacional y doméstico una búsqueda del reforzamiento y consolidación interna de los sistemas tributarios de los países del MERCOSUR y sus socios intentando conseguir una mejor recaudación, justa, equitativa y continuadora de los procesos de reformas iniciados en los últimos años. En el nivel regional, se deberá desarrollar acciones en búsqueda de la generación de espacios de coordinación entre los miembros del bloque con una mayor participación del Estado desplegando un rol dinámico y activo.

De acuerdo con lo descrito y dado que no existirían a priori incongruencias o diferencias sustantivas en las distintas composiciones tributarias de las naciones, es posible imaginar un futuro marcado por la celebración de acuerdos de coordinación en materia de destino de gastos entre las distintas administraciones, a partir de los cuales se generen instancias de cooperación y colaboración que permitan armonizar las políticas en materia de ingresos y su distribución, todo ello en función de comprender que las acciones individuales que los Estados puedan impulsar resultarían insuficientes ante el flagelo de la pobreza y de la distribución inequitativa de la renta en un mundo cada vez más interdependiente.

En consecuencia, la proactividad que se requiere de las naciones debería contemplar dos campos de acción bien diferenciados: internamente a partir de un desempeño eficaz de las políticas públicas de recaudación y de distribución; y externamente a través de acciones de coordinación con los demás países que permitan establecer programas de

cooperación para así poder cumplir con las metas establecidas y los objetivos fijados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Bibliografía

Althabe, M. E. (1994). El problema del Desarrollo Económico. Cuaderno del Instituto de Integración Latinoamericana. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP.

Arenal, C. (2001). La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, (pp.17-86). Recuperado de http://www.ehu.eus/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2001/2001_1.pdf

Arenas de Mesa, A. (2016) *Sostenibilidad Fiscal y Reformas Tributarias en América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40624/1/S1600733_es.pdf

Aste Mejias, C. (2006). Curso sobre derecho y código tributario. Santiago de Chile, Chile: Ed. LexisNexis.

Briceño Ruiz, J. (2011). Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del Mercosur. En J. Briceño Ruiz (Ed.), *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional* (pp. 121-162). Buenos Aires, Argentina: Editorial Teseo.

Busso, A. (2016). UNASUR en el escenario del multilateralismo latinoamericano: luces y sombras. *Oasis*, (24).

45-67. Recuperado de: <https://doi.org/10.18601/16577558.n24.04>

CEPAL. (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: N.U. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/15/S1700334_es.pdf

CEPAL (2016). *Panorama Social y Económico Suramericano*. Santiago de Chile, Chile N.U. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40829/4/S1601163_es.pdf

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 112– OCTUBRE 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

CEPAL (2017). *Panorama Fiscal de América y el Caribe. La movilización de recursos para el financiamiento del Desarrollo Sostenible*. Santiago de Chile, Chile N.U. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41044/4/S1700069_es.pdf

CEPAL (2018). *Panorama Fiscal de América y el Caribe. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la agenda 2030*. Santiago de Chile, Chile N.U. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43405/4/S1800082_es.pdf

Duryea, S. y Robles, M. (2016). *Pulso Social de América Latina y el Caribe 2016: realidades y perspectivas*. Washington: BID. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7863/Pulso-Social-de-America-Latina-y-el-Caribe-2016.pdf>

Giachalone, R. (2016). Conceptualización y marco analítico explicativo del multilateralismo latinoamericano. OASIS, (24), 7-25. Recuperado de: <http://doi.org/10.18601/16577558.n.24.02>

Ibañez, J. (2000). El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (1), 1-11. Recuperado de: <http://www.reei.org/index.php/revista/num1/archivos/1311079994-lbanezag.reei.PDF>

Keohane, R. O. (1990). Multilateralism: An Agenda for Research. *Internacional Journal*, (45), 731-764

Mellado, N. B. (Dir. y Ed.). (2014). *Regionalismo Latinoamericano. Dimensiones actuales*. Córdoba, Argentina: Lerner Editora.

Mellado, N. B. (2018). El MERCOSUR en la reconfiguración del regionalismo sudamericano. En: N. B Mellado (Coord). *¿Integración o desintegración? Tendencias en el regionalismo sudamericano*, en impresión, Argentina.

Mellado, N. B. (2017). Factores de incidencia en la agenda externa del MERCOSUR: Reconfiguración del orden regional. En: N. B Mellado (Coord. y Ed.) y J. C. Fernández Saca (Coeditor). *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI* (pp. 19-50). San Salvador, El Salvador: Edit. Delgado, Universidad Dr. José Matías Delgado.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 112– OCTUBRE 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Mellado, N. B. (2015). El MERCOSUR en la estrategia de inserción internacional y regional de Argentina y Brasil. En: N. Mellado (Coord. y Ed.). *Estrategias de Inserción internacional e Integración latinoamericana en el siglo XXI*, Córdoba, Argentina: Lerner Editora SRL.

OCDE, et al. (2018). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018*, Paris, Francia: OECD Publishing Recuperado de: http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2018-en-fr

Ortiz Morales C. (2015). Marco Teórico., *Semillero individuo, sociedad y sistema internacional, Cuaderno de investigación. Regionalismo, multilateralismo y organismos sub-regionales*, (1) 7-16. Recuperado de: http://www.academia.edu/28380484/I_CUADERNO_DE_INVESTIGACION_Regionalismo_multilateralismo_y_organismos_sub-regionales_2015-1_Curso_de_Politica_Latinoamericana_Programa_de_Relaciones_Internacionales_SEMILLERO_INDIVIDUO_SOCIEDAD_Y_SISTEMA_INTERNACIONAL

Oviedo, E., Taccari, D. y Stockins, P. (2016). *Panorama Social y Económico Suramericano*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL N.U. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40829/1/S1601163_es.pdf

Rodríguez Garavito, C., Barret, P. & Chávez, D. (Ed.) (2005). *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*, Bogotá, Colombia: Grupo editorial Norma

Ruggie, J. G. (1992). Multilateralism: the anatomy of an institution. *International Organization*, 46(03). 561-598.

Söderbaum, F. (2003). Introduction: Theories of New Regionalism. En F. Söderbaum (Ed.), *Theories of New Regionalism*, (pp. 1-21). Basingstoke, Inglaterra: Palgrave Macmillan

Serbin, A. (2010) *Los desafíos del regionalismo en América Latina*, en: A. Laneydy. Martínez, H. J. Ramanzini y M. Vázquez (Eds.), *Anuario de Integración 2010*, (pp. 7-24), Buenos Aires, Argentina: CRIES

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54–0221–421–3202

INFORME INTEGRAR
N° 112– OCTUBRE 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Stuhldreher, A. (2017) Implicaciones de la Reconfiguración del Orden Regional Latinoamericano: ¿hacia más y mejor desarrollo? En N. Mellado (Ed.) J. C. Fernandez Saca (Coed.), *Desafíos para el Regionalismo Latinoamericano en el contexto Internacional del Siglo XXI* (pp. 77-95). La Libertad, El Salvador: Editorial Delgado.

Titelman, D. & Martner, R. (2016): *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad*. Santiago, Chile: CEPAL. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39939/S1600111_es.pdf?sequence=22

Tokatlian, J. (1994). Componentes políticos de la integración. En J. Acosta Puertas (Ed.), *Integración, desarrollo económico y competitividad* (pp. 49-58). Bogotá, Colombia: Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo, CRE-SET.

Turcotte, S. F. (2008). La política de Brasil hacia Sudamérica: entre voluntarismo y resistencias, *Foro internacional*, 48(194), 785-806. Recuperado de: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1928/1918>

Villegas, H. (2001). *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario* (7ª ed.). Buenos Aires, Argentina: Editorial Depalma.

• REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-. Calderón, Álvaro y Rovira, Sebastián –coord.- (2018). *La Unión europea y América Latina y El Caribe. Estrategias convergentes y sostenibles ante la coyuntura global*. Septiembre, 162 páginas.

El presente documento fue elaborado en forma conjunta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Unión Europea y la Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (EU-LAC).

El trabajo se compone de siete capítulos en los cuales se desgranar distintos aspectos vinculados con los cambios económicos, sociales, tecnológicos y geopolíticos destacados a nivel global.

En el Capítulo I titulado “*América Latina y el Caribe y la Unión Europea frente a la nueva coyuntura global*” se destaca un análisis de la situación mundial y de los cambios que está atravesando el fenómeno globalizador con especial referencia a dos sucesos fundamentales: por el lado de la Unión Europea la decisión del Reino Unido de salir del bloque (*Brexit*) mientras que por los hechos registrados en América, se destaca la asunción del nuevo gobierno de los Estados Unidos en enero de 2017 con el consecuente desarrollo de nuevas políticas públicas. El resto del capítulo continúa analizando los cambios que se han registrado y comenzarán a registrarse en el orden económico mundial favoreciendo fundamentalmente a los países que tengan un mayor grado de desarrollo en materias específicas como son tecnología y digitalización, procesos de manufacturación, fortalecimiento del multilateralismo, etc. ondulando en diagnósticos posibles para América Latina, el Caribe y Europa.

El Capítulo II, cuyo título es “*Panorama Económico, Social y Ambiental*” realiza una comparación de tipo cuantitativa de las situaciones que se han registrado en América Latina y el Caribe, por un lado y en Europa por el otro, tomando guarismos específicos sobre recuperación económica (crecimiento del PBI), dinamismo creciente del comercio mundial, tasas de inflación registradas en los últimos años, variaciones del mercado de trabajo, déficit fiscal, evasión tributaria, pobreza, distribución del ingreso, educación, inserción laboral, migraciones e impacto del cambio climático.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 112- OCTUBRE 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

En el Capítulo III denominado “*Claves para un desarrollo productivo mas inclusivo: el rol del conocimiento y la digitalización*” se parte del análisis de la productividad que se registra en Latinoamérica y el Caribe y se destaca el papel primordial que tienen la ciencia, la tecnología y la innovación como actores fundamentales para el crecimiento y la competitividad de las economías. El resultado refleja un comportamiento más dinámico y superavitario de las economías europeas por sobre las economías de Latinoamérica y el Caribe. Se diagnostica además que los atrasos o avances en estas materias determinarán el mejor posicionamiento geopolítico de los países/regiones y una mejor distribución del ingreso y de riqueza a nivel mundial. La expansión en materia tecnológica y en avances digitales redundará en un mayor y mejor comercio regional al tiempo que impulsará los procesos de integración regional.

En el apartado IV que se titula “*Integración Comercial y productiva entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe*” se analiza la relación comercial de ambas regiones, se destaca el papel de la *Inversión Extranjera Directa (IED)* en ambos sentidos y se hace un examen de las cadenas de valor.

Bajo el título “*Las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYMES): actores clave para el desarrollo*”, el Capítulo V examina en primera instancia la injerencia que tienen las *MIPYMES* en la realidad económica de ambas regiones, destacándose las diferencias en cuanto a productividad, internacionalización, niveles salariales, etc. de estos actores económicos en sus respectivas regiones.

El Capítulo VI titulado “*Nuevas Instituciones para avanzar en el proceso de desarrollo de América Latina y el Caribe*” circunscribe el análisis al ámbito de Latinoamérica de ciertos elementos vinculados a las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad, destacando la necesidad de desarrollar instituciones modernas con vocación de servicio que favorezcan el desarrollo.

Finalmente, en el Capítulo VII cuyo título es “*Espacios de cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*” se destacan los distintos ámbitos o temas en los cuales deben reforzarse las interrelaciones entre las dos regiones buscando un mayor grado de desarrollo a partir de una política abierta de cooperación birregional. ■**R-M**

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO
Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 112– OCTUBRE 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Se invita a la **escritura y recepción de artículos para la Revista N.º 39 Aportes para la integración latinoamericana** editada por este instituto. Cabe aclarar que los trabajos se someten a un arbitraje, el cual tiene por objeto estudiar la pertinencia del tema propuesto por el autor en cuanto a los lineamientos de investigación de la revista. El sistema de arbitraje seleccionado ha sido el doble ciego, en el que interviene dos árbitros externos. El proceso es confidencial y se reserva la identidad de los autores y árbitros. El link de la revista: revista.iil.jursoc.unlp.edu.ar / <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes>

Además, se encuentra **abierta la inscripción** a la Maestría en Integración Latinoamericana y a la Especialización en Políticas de Integración. Para mayor información, consultar al mail del Instituto que se indica debajo o en la página web.

INFORMES: De lunes a viernes en el horario de 8 a 14 horas en el Instituto de Integración Latinoamericana, calle 10 N° 1074, La Plata, Argentina.

E-mail: integra.unlp@gmail.com **Teléfono:** 0054-221-421-3202; **Web:** www.iil.jursoc.edu.ar

AUTORIDADES DEL IIL–UNLP	INFORME INTEGRAR
DIRECTORA NOEMÍ MELLADO	DIRECTORA – EDITORA NOEMÍ MELLADO
SUBDIRECTORA RITA GAJATE	CORRECTORA DE ESTILO MARÍA CORBETTA
SECRETARIO ROBERTO MIRABELLI	
SECRETARIO DE LA MAESTRÍA MARCELO HALPERÍN	