

ISSN 2591-6599

NÚMERO 24 - MARZO 2024

# TRAMIAS

Revista de Política, Sociedad y Economía



MARZO 2024

# TRAMAS

## Revista de Política, Sociedad y Economía

Número 24 – Marzo 2024

### Contenidos

---

#### Conversaciones

Conversando con Ramiro Bertoni ..... 3  
*por Afra Blundetto*

#### Artículos

Análisis crítico de la constitucionalidad del mega-DNU N°  
70/2023: El gobierno de Milei amplificando el Estado de  
excepción argentino. .... 11  
*por Alejandro Manzo*

Juicio por jurados: experiencia en la provincia del Chaco y  
visiones contrastadas.....34  
*por Ayelén Flores y Jimena Molina*

#### Miradas Locales

Configuraciones de los esquemas de derechos de exportación y  
su impacto sobre la competitividad local. Chaco 2004-2023. .... 47  
*Por Agustín Lorenzín y Santiago Meza*

**Autores de este número** ..... 60

## Staff

---

### **Dirección**

Mirta Merlo

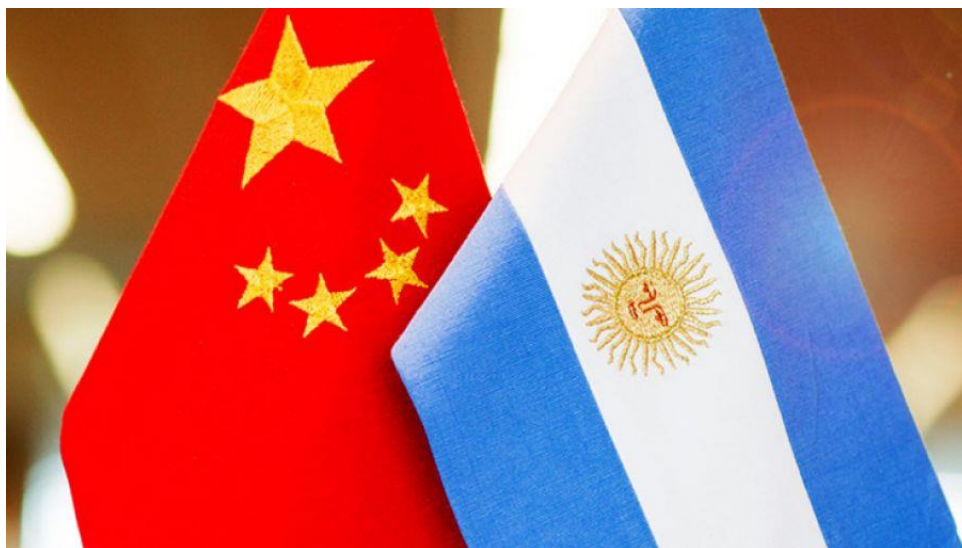
### **Equipo editorial:**

Afra Blundetto

Gregorio Miranda

Rafaela Lescano

## CONVERSACIONES

**Conversando con Ramiro Bertoni***Por: Afra Blundetto*

La relevancia del Comercio internacional entre Argentina y China

Ramiro Bertoni es Licenciado y Doctor en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA), además de poseer un Diplomado de la Universidad de Barcelona. Es docente investigador de la Universidad de San Martín (UNSAM) y de la Universidad de Quilmes (UNQ), dando posgrados en ambas instituciones. Además, es profesor de grado y posgrado en otras Universidades: Universidad Nacional de Moreno, la Universidad Nacional de Tres de Febrero y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de General Sarmiento y la Universidad Di Tella, abordando temáticas relacionadas con la economía internacional, la política comercial y la integración económica.

En su trayectoria como funcionario público, se destacó por su especialización en la regulación de los Instrumentos de Defensa Comercial en el marco de la OMC. Desde 1995, ha ejercido funciones en la Comisión Nacional de Comercio Exterior, dedicándose a investigaciones sobre el impacto de las importaciones con dumping en la industria local. Durante este tiempo, ocupó diversos cargos en dicha comisión, incluyendo la presidencia entre los años 2011 y 2015.

Además, ha participado activamente en negociaciones de índole regional (tanto intra como extra Mercosur), bilateral (con Brasil y China) y multilateral (en la OMC) y en la actualidad ha realizado trabajos de Consultoría en temas de Comercio Exterior para CEPAL; CIETCI, CFI,

ÓRBITA (prov. de Buenos Aires), entre otras instituciones.

Conversamos con él para abordar temas fundamentales sobre el comercio internacional entre Argentina y China, centrándose en el papel destacado que desempeña la provincia de Chaco en esta dinámica económica. Se analiza la evolución de las relaciones comerciales, la importancia de productos clave como la soja y la carne, así como los desafíos y oportunidades que presenta esta relación comercial. A lo largo de las páginas, se destaca el impacto de la ascendente influencia de China en la economía argentina y se profundiza en el perfil de exportaciones de Chaco hacia el gigante asiático.

*La ascendente influencia de China ha tenido un impacto significativo en las relaciones de Argentina en desde principios de siglo. China se ha convertido en un importante socio comercial para Argentina, siendo uno de los principales destinos de sus exportaciones. La demanda china de productos argentinos, como la soja y la carne, ha estimulado el crecimiento de estos sectores económicos en Argentina, y ha contribuido a la expansión de su comercio exterior.*

*Sin embargo, esta relación comercial también ha presentado desafíos, como el aumento del déficit comercial de Argentina con China en los últimos años. Argentina ha experimentado una tendencia al deterioro de su balanza comercial con China, lo que ha generado la necesidad de buscar estrategias para equilibrar esta relación y diversificar las exportaciones hacia el gigante*

*asiático. En este sentido, y a manera de introducción: ¿podrías comentarme un poco la historia del comercio nacional con China?*

Argentina ha seguido una trayectoria paralela a la tendencia global observada en otros países del mundo y de América Latina en el ámbito de las relaciones comerciales. Simultáneamente en nuestra región, la ascendente influencia de China como socio comercial ha sido notoria, derivada de su papel dual como epicentro manufacturero global y quien más personas sacó de la pobreza e integró al consumo. En su primer rol, fue demandante creciente de recursos minerales y otros insumos, fenómeno que ha repercutido significativamente en economías como Brasil, principal proveedor de minerales de hierro, y Chile, cuya exportación de cobre ha experimentado un notable impacto en precios y cantidades por la expansión china.

En el caso particular de Argentina, se ha articulado con el segundo rol de China, su demanda interna de productos alimenticios, especialmente de soja. La soja, con su doble función como aceite y como alimento para el ganado porcino, ha sido un componente fundamental en el comercio bilateral entre Argentina y China. En los últimos años, a partir de 2019, se ha observado un incremento en las exportaciones argentinas de carne vacuna hacia China, diversificando la oferta, pero con una clara impronta primaria.

Este dinamismo en las relaciones comerciales entre Argentina y China ha posicionado al gigante asiático como uno de los principales socios

comerciales del país sudamericano. Si bien en ciertos periodos ha ocupado el segundo lugar, su posición actual es la tercera, luego de Brasil y la Unión Europea. No obstante, fluctuaciones en los precios internacionales han permitido que China intercambie su posición entre los primeros y segundos socios comerciales de Argentina en distintos momentos.

Sin embargo, desde una perspectiva estructural más amplia, el incremento del déficit comercial de Argentina con China no constituye el único fenómeno relevante. Argentina experimentó, evidentemente, un período de superávit comercial a partir del año 2002 aproximadamente, aunque este fue de magnitud limitada. Sin embargo, a partir de 2007, nuestro país comenzó a registrar un déficit comercial significativamente elevado con China, alcanzando casi los 10.000 millones de dólares en 2022. Más allá de la magnitud numérica, que refleja exportaciones por valor de 8.000 millones de dólares e importaciones de 17.500 millones, el principal problema radica en la dimensión cualitativa de este desequilibrio.

En efecto, la balanza comercial, aún en los años de superávit o relativo equilibrio, revela una marcada disparidad cualitativa: Argentina exporta predominantemente productos primarios, mientras que importa bienes industriales. Este patrón de intercambio económico sitúa a Argentina en una dinámica típica de centro-periferia en su relación comercial con China, más allá que muchos prefieren denominarla de “complementariedad”. Desde esta óptica, es crucial considerar la inserción de Argentina en el contexto global y, particularmente, en sus relaciones con China, al evaluar la

dinámica económica de la región del Chaco.

*¿Cuál es su perspectiva general sobre las relaciones comerciales entre regiones argentinas y China? y yendo un poco más hacia la provincia del Chaco, ¿qué rol te parece que juega la provincia tanto en las importaciones como las exportaciones con China?*

En primer lugar, es importante destacar que el noreste argentino (NEA), compuesto por las provincias de Chaco, Formosa, Misiones y Corrientes, se distingue por ser la única región donde China ostenta la posición de principal socio comercial. Esto responde a que aproximadamente el 17% de las exportaciones de la región tienen como destino a China, superando así a Estados Unidos, la Unión Europea y Brasil, que ocupan respectivamente los siguientes lugares en importancia. Por otro lado, para otras regiones del país, la relevancia de China como socio comercial ha sido significativamente menor.

Por ejemplo, para el NOA, los principales socios en torno al 15% son Brasil y la Unión Europea, y China con el 10% ocupa el tercer lugar. Si bien, probablemente, con la relevancia de las exportaciones de litio esta podría seguir escalando. Ahora bien, en la región de cuyo, China está en un quinto lugar, luego de Brasil, Estados Unidos, Unión Europea, y Chile.

Para la región de la Patagonia China se posiciona en un quinto lugar, luego de Estados Unidos, la Unión Europea, Chile y Brasil. Por otro lado, en el centro del país, específicamente

en Buenos Aires, China adquiere una relevancia un poco mayor, ubicándose en el tercer lugar después de Brasil y la Unión Europea.

Ahora bien, es crucial señalar que la región más vinculada a las exportaciones, donde tienen un mayor peso, es el Noreste argentino (NEA), que incluye a Chaco. Por lo tanto, no es casualidad que China sea el principal socio comercial para Chaco, dada la significativa relevancia de las exportaciones en toda esta región.

En cuanto a China, casi todas las provincias tienen un comercio primarizado. Las únicas provincias que no tienen comercio primarizado, este no es con China, ya que exportan algunos productos industriales hacia Brasil, la Unión Europea o Estados Unidos. Pero con China todas las provincias, en general, tienen un comercio altamente primarizado. Cabe señalar que algunos tienen recursos que son agotables, como la minería o el petróleo.

En el caso específico de Chaco, se destaca que sus recursos exportados son principalmente bienes primarios, los cuales, aunque en principio podrían considerarse renovables, existen debates respecto a su verdadera naturaleza en este sentido, tema que comentaré más adelante. Los complejos más relevantes que Chaco exporta a China incluyen el complejo sojero, forestal, y luego otros productos como el tanino, entre otros. Sin embargo, es importante señalar que los productos enviados a China no reflejan estrictamente los principales productos exportados por Chaco al mundo, ya que el complejo maicero constituye la mayor parte de sus exportaciones, las cuales tienen como destino países del sudeste asiático y otros países del mundo. Por lo tanto,

el perfil general de exportación de Chaco no necesariamente coincide con el que se observa en las exportaciones hacia China, a pesar de que este último sea su principal destino comercial.

*Recién comentabas un poco el limitante que representa que los productos exportados a China sean primarizados y, en primera instancia, no agotables: ¿Detectas algunos desafíos y oportunidades en esta relación comercial?, ¿Qué medidas o políticas sugerís para potenciar y diversificar esta relación?*

Es evidente que China se destaca como la economía de mayor crecimiento a nivel mundial y se proyecta que se convierta en la principal economía global. Aunque algunos argumentan que India podría superarla debido a su menor tasa de envejecimiento poblacional, esta afirmación suscita un debate que se extiende para pensar a largo plazo, y va más allá de esta entrevista. Sin lugar a dudas, tanto China como India son los países con mayor potencial de crecimiento económico en la actualidad.

En este contexto, se vislumbra la necesidad de seguir explorando estrategias para fortalecer y diversificar las relaciones comerciales entre ambas naciones, en aras de un desarrollo económico sostenible y mutuamente beneficioso.

Sin embargo, como se ha señalado, Chaco exporta productos que se catalogan como renovables, entonces surge la interrogante de ¿a expensas de qué recursos naturales se están

realizando estas exportaciones?: bosques nativos, tierras de pueblos originarios, u otros recursos sensibles.

Este interrogante cobra relevancia en el contexto de investigaciones llevadas a cabo por expertos como el caso del ingeniero agrónomo Ing. Marcelo Gomez Dellamea, tema sobre el cual realiza la Tesis en la Maestría en Gobierno y Economía Política de la Escuela de Gobierno de Chaco, quien ha analizado minuciosamente el proceso de exportación de madera de palo santo hacia China, señalando la falta de cumplimiento de ciertos requisitos de protección del bosque nativo durante el proceso de tala.

Entonces, surge la cuestión de si se va a evaluar exclusivamente las exportaciones en términos de millones de dólares, que indudablemente, hay un crecimiento potencial significativo, dado que China continuará demandando productos, y su población seguirá aumentando su consumo. O alternativamente, si se comenzará a incluir el marco ambiental y de sostenibilidad relacionado con el bosque nativo, la biodiversidad asociada, así como el impacto en las comunidades originarias del Chaco. En torno a estas discusiones, recomiendo la lectura de un texto sumamente interesante de Martín Shor y Francisco Cantamutto, que aborda la discusión con un título sugerente de «El Mandato Exportador», evidenciando cómo este enfoque centrado en las necesidades macroeconómicas puede sesgar y generar consecuencias no deseadas. Otro enfoque relevante para repensar la inserción de la Argentina y no solo del Chaco, es el enfoque del Intercambio Ecológico Desigual, que entre otros autores argentinos

podemos recomendar los trabajos de Guillermo Peinado,

Esto no implica que debamos evitar la exportación a China o dar la espalda a las oportunidades de comercio exterior. Sin embargo, es crucial reconocer el papel fundamental que deben desempeñar las agencias gubernamentales en la regulación de qué se exporta, y la evaluación de las consecuencias asociadas, centradas en el impacto social y ambiental. Chaco ya ha sido testigo de una significativa deforestación en áreas como el impenetrable, con repercusiones adversas en la biodiversidad a lo largo de muchos años, incluso en su pasado con la historia del quebracho y del tanino. Por lo tanto, esta es una advertencia importante que debe ser considerada en las estrategias relativas a las relaciones comerciales internacionales.

En este sentido, es crucial enfocarse en el desarrollo de productos que aprovechen las ventajas naturales, pero que al mismo tiempo añadan un mayor valor agregado. Y más allá del conocido complejo de aceite de soja y biodiesel (este último producto no se destina a China), otro ejemplo concreto se encuentra en el caso de la miel del Chaco, la cual ha recibido reconocimientos por su calidad excepcional. Sin embargo, en ocasiones, esta miel se exporta a granel, perdiendo su origen al ser enviada, por ejemplo, a través del Puerto de Rosario, y como un agravante, a veces se mezcla con otra miel de menor calidad para mejorar sus propiedades. Por lo tanto, es imperativo que el Chaco establezca una marca distintiva, implemente sistemas de trazabilidad y destaque su producción orgánica, obteniendo las



certificaciones correspondientes en los mercados más relevantes.

Así, la certificación orgánica para el mercado chino adquiere una relevancia significativa, especialmente considerando que Argentina en muchos casos ha adoptado/ imitado normas europeas para la certificación orgánica, como ha sucedido en el Aceite de Oliva, lo que no necesariamente es compatible con los estándares de China. Es necesario realizar esfuerzos importantes para validar estos productos en el mercado chino.

Lo mismo podría aplicarse a la artesanía en palo santo y otros productos del comercio local, donde la colaboración con ONG´s, tanto locales como europeas, podría resultar beneficiosa para promover y validar estos productos en los mercados internacionales, y sumarse a las redes de Comercio Justo. China de a poco empieza a tener también esos consumos, digamos más exóticos, más refinados, de sus clases altas, por ejemplo, muebles y otras artesanías de madera, o textiles de pueblos originarios, etc. Todo esto, implica generar marcas de distribución, generar una logística que a veces no es tan fácil y probablemente se necesite tanto apoyo gubernamental como en algunas cuestiones asociatividad de empresas, que inclusive no sean solo del Chaco, sino que tal vez sea un polo de muebles regional que puedan participar juntos en ferias, que puedan generar juntos, bajar costos de logística, para llegar a un mercado como el chino, con productos un poco más industrializado. Por otra parte, si bien se reconoce que hay muchos estratos muy sofisticados, con precios convenientes, la realidad es que todo el mundo quiere vender hacia dichos

nichos de mercado en China. Entonces ahí hay que darse estrategias que articulen las políticas públicas con las empresas que pueden llegar a agregar valor.

Si bien el centro de esta conversación son las exportaciones e importaciones con China y es importante reconocer la perspectiva macroeconómica que implica para Argentina la generación de divisas a través de sus ventas externas, la provincia debe concentrarse en agregar valor a su producción. Por ejemplo, una empresa chaqueña que pueda ofrecer muebles, textiles u otras artesanías con un alto valor agregado y venderlos en diferentes ciudades argentinas como Mar del Plata, Rosario, Mendoza o Neuquén, no estaría generando hacia la provincia un efecto muy distinto al de exportar a China -excepto en el supuesto de capturar un mercado mayor en China, pero recordando que allí compite cabeza a cabeza y sin preferencia o protección con todos los productores del mundo de bienes similares-.

Es relevante considerar que, aunque se piense principalmente en China como mercado de destino, nuestro país, y mapas si le sumamos el MERCOSUR, también cuenta con un mercado interno significativo. Dada la escala del Chaco, es factible priorizar el desarrollo y la captación de mercados locales en diversas ciudades de la región antes de dirigirse hacia China. La exportación a países vecinos siempre se considera un primer aprendizaje de internacionalización para luego tener más posibilidades de mercado más grandes y complejos.

No obstante, al explorar el mercado chino, es importante tener en cuenta la complejidad de acceder a los

minoristas directamente, lo que puede requerir la intermediación de traders o la utilización de plataformas de comercio electrónico como Alibaba o Amazon. Es fundamental comprender que la penetración en nuevos mercados y la construcción de redes comerciales eficaces son procesos que demandan tiempo y esfuerzo. El desarrollo de las exportaciones no conlleva resultados inmediatos, sino que requiere una estrategia a largo plazo y la colaboración entre diversos actores para alcanzar el éxito deseado.

En este contexto, surge una preocupación relacionada con la macroeconomía argentina, caracterizada por su inestabilidad y la volatilidad de los tipos de cambio. Esta incertidumbre dificulta a las empresas proyectar a futuro, ya que no pueden prever con certeza cómo evolucionará el tipo de cambio en los próximos años ni si podrán mantener la competitividad obtenida en algún momento. La presencia de un tipo de cambio rezagado o una devaluación monetaria añaden complejidad a la situación, especialmente para las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) que carecen de la solidez financiera necesaria para hacer frente a la inestabilidad y las fluctuaciones en la rentabilidad.

*En relación a eso, recién mencionabas respecto de cómo insertarse en el mercado chino, intentando vender algo que quizás no vendamos en este momento, que no sea tan primario como lo que estamos haciendo. En un contexto con mucho debate alrededor de los BRICS, las relaciones con China, comercio entre particulares, etc. ¿cómo considerarás que se van a dar*

*las relaciones entre las pequeñas empresas y China?*

Porque acá en Chaco, la mayoría de empresas que exportan son pequeñas, no es que tengamos empresas muy grandes, el comercio se organiza así... de a montón, está conformado por muchas pequeñas empresas que se agrupan y tratan de exportar o ganar algo exportando justamente con China. Te pregunto a vos, ¿qué pensás que puede pasar con eso?

En primer lugar, es un grave error no haber aprovechado la oportunidad de unirse a los BRICS cuando se presentó, dado que su adhesión habría ofrecido ventajas importantes. Es crucial entender que pertenecer a los BRICS no implica renunciar a otras asociaciones internacionales. Por ejemplo, un país podría ser miembro de los BRICS y, al mismo tiempo, aspirar a formar parte de la OCDE. La adhesión a los BRICS no excluye la posibilidad de mantener relaciones con otras organizaciones como el FMI, el Banco Mundial, el BID o la OCDE.

Además, la continuidad de Brasil dentro de los BRICS y su participación en múltiples ámbitos demuestra que la adhesión a esta coalición no es incompatible con otras relaciones internacionales. Por lo tanto, rechazar la oportunidad de unirse a los BRICS parece más bien una respuesta ideológica excesiva, que busca señalar una alineación con Occidente, incluso reforzado lamentablemente con discursos agresivos dirigidos hacia China.

Esto no implica que se vayan a romper las relaciones con China; tanto Argentina como China son miembros de la Organización Mundial del

Comercio (OMC), lo que garantiza acceso a los aranceles consolidados por China. Estos parámetros no van a experimentar grandes cambios.

Sin embargo, donde sí se podrían ver cambios es en situaciones que requieran la buena voluntad del país asiático. Por ejemplo, una política implementada durante el gobierno de Macri fue la apertura del mercado de carne vacuna de Argentina en China, y para que esta se haga realidad se dependió de la buena voluntad de China para llevar a cabo inspecciones en frigoríficos y otorgar las respectivas aprobaciones y certificaciones. Aunque gran parte del comercio opera de manera automática a través de estándares arancelarios establecidos, existe una porción que requiere de la cooperación y relaciones diplomáticas entre los gobiernos involucrados.

En ese sentido, cuando estamos pensando en que habría que agregar valor e ir a productos más sofisticados, más reglas sanitarias o fitosanitarios tienen. No es lo mismo exportar madera que exportar, por ejemplo, pacú. La cantidad de reglamentaciones en productos alimenticios va a ser mucho más alta y ahí entonces se va a necesitar tener un buen relacionamiento de las autoridades sanitarias argentinas con las de China para intercambiar información, para que mi carpeta no quede al final de todos.

Por ende, esta sobreactuación de pelearse con China, o esto de «no vamos a entrar a tratativas con países comunistas» no le hacen nada bien al comercio internacional, pero tampoco es que se van a romper relaciones con China. Por lo cual los flujos que ya

están establecidos para el comercio en general yo creo que van a seguir, lo que va a ser difícil es dinamizar o diversificar el comercio en una situación de hostilidad o al menos de enfriamiento de las relaciones.

### *¿Alguna reflexión final?*

Un aspecto crucial a considerar en las relaciones comerciales con China, al igual que con otros países, es la transición energética y la creciente importancia de la sostenibilidad ambiental. Es probable que la Unión Europea y otros actores internacionales comiencen a implementar restricciones ambientales más estrictas, lo que podría resultar en una mayor valoración de productos ecológicos en términos generales, que no impliquen deforestación, con baja Huella de Carbono o de Agua.

En este sentido, Chaco posee potencial para intentar posicionarse como un proveedor de productos ecológicos, destacando su compromiso con la preservación de los bosques nativos y promoviendo un enfoque de comercio sustentable. La certificación de estas prácticas ambientales podría conferir una ventaja competitiva tanto en el mercado chino como en otros mercados internacionales, y con una asociación estratégica con China, que cada vez más deberá incorporar la variable ambiental en su proceso económico, incluso capacitar a profesionales locales para realizar las certificaciones y controlar su efectivo cumplimiento.

## ARTÍCULOS

# Análisis crítico de la constitucionalidad del mega-DNU N° 70/2023: El gobierno de Milei amplificando el Estado de excepción argentino

Por: Alejandro Manzo



*Sumario:* a través del Decreto N° 70/23, el gobierno del presidente Milei procuró sentar las «Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina». Sin embargo, este Decreto suscitó una rápida y virulenta reacción por parte de diversos sectores sociales. Este artículo procura aportar elementos que ayuden a comprender el porqué de esta reacción, a partir de un abordaje crítico de su constitucionalidad. A estos efectos, el trabajo: 1) muestra el rol de la división de poderes en el edificio conceptual del Estado de Derecho moderno, dando cuenta del porqué de la prohibición del poder ejecutivo para ejercer funciones legislativas en Argentina; 2) define el sentido y alcance de los institutos de emergencia que habilitan en el país excepcionalmente a romper con dicha prohibición, exhibiendo los requisitos formales y sustanciales que sus órganos de control exigen para considerarlos válidos; 3) analiza si tales requisitos se cumplieron o no en el caso particular del Decreto N° 70/23, tomando como principal fuente empírica de datos sus considerandos y articulado. El análisis realizado permite afirmar que su emisión no los respetó de manera gruesa y papable y, por lo tanto, este Decreto debe ser considerado inconstitucional. Se argumenta que a través de su proceder, el nuevo gobierno exhibió su vocación de elevar el «Estado de excepción» argentino a un nuevo estadio –más intenso y extenso–, abriendo un escenario de incertidumbre en el país con respecto a la dinámica que adquirirá la democracia y gobernabilidad en el futuro inmediato.

*Palabras claves:* decretos de necesidad y urgencia, validez constitucional, Estados de excepción.

### Introducción

La globalización ha socavado los cimientos del edificio jurídico de la Modernidad. Las dificultades de los Estados para lidiar con problemas estructurales que los superan en su escala, ha llevado a muchos gobiernos a poner entre paréntesis principios claves de sus sistemas democráticos (Sousa Santos, 2003).

Considerando la profundidad y permanencia de este fenómeno, distintos autores han afirmado que en el Siglo XXI los Estados de Derecho han sido reemplazados en la práctica por verdaderos «Estados de excepción» que no respetan muchos de sus fundamentos constitutivos, pero sin por ello configurarse como Estados de hecho o de facto (Hardt y Negri, 2002; Agamben, 2005; Valim, 2018).

En países periféricos –como los latinoamericanos– la brecha entre el deber ser jurídico y la realidad social es especialmente amplia. La existencia de estructuras socio-económicas dependientes que impiden garantizar los derechos humanos básicos de un amplio porcentaje de la población y una arraigada cultura anómica, especialmente entre los sectores sociales dominantes, decantan en prácticas de comportamiento sistémicamente alejadas de lo esperable según los textos normativos (De Oliveira, 2007; Durand Ponte, 2010; 2012).

En Argentina esta brecha se ha visto amplificadas en razón de los

pronunciados vaivenes que han caracterizado su historia reciente. Desde la recuperación de la democracia en 1983, dos presidentes debieron abandonar anticipadamente sus cargos en el marco de profundas crisis económicas, con el agregado que, muchos de los institutos de emergencia activados para enfrentarlas se mantuvieron vigentes aún luego de que éstas fuesen de hecho superadas, convirtiendo así la excepción al Estado de Derecho en la regla de la praxis política argentina (Manzo, 2023; Verneti, 2018; Ylarri, 2020).

En este marco, en diciembre de 2023, asumió un nuevo gobierno con vocación de efectuar un cambio profundo en el país. A pocos días de asumir confirmó dicha vocación, a través de la adopción de una serie de medidas políticas de tal intensidad que despejaron toda duda sobre su pretensión de llevar a cabo dicho cambio al margen de cualquier proceso de transición de tipo gradualista.

Entre estas medidas resaltó un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) –el N° 70/23– por medio del cual el poder ejecutivo desplegó un plan de desregulación económica de amplísimo alcance, orientado, según su propio título, a sentar las «Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina» (PEN, 2023). La extensión de su contenido le valieron su difusión pública bajo el calificativo popular del «mega-DNU» del presidente Milei (Angulo, 2024).

Este Decreto suscitó una virulenta reacción por parte de diversos actores sociales que, entre otras temáticas, cuestionaron la legitimidad del poder ejecutivo para emitir un DNU de semejante alcance.<sup>1</sup> Considerando que dichos cuestionamientos provinieron no sólo de sectores alineados políticamente con el gobierno saliente, sino también de otros especialmente opuestos a este último<sup>2</sup>, cabe aquí preguntarse ¿Cuáles son los argumentos que los fundamentan?

Este artículo procura aportar elementos para responder este interrogante a través de un análisis crítico de la constitucionalidad global del mencionado DNU, que haga propias las virtudes de los antecedentes de la literatura especializada sobre la materia. A grandes rasgos estos antecedentes pueden clasificarse en dos grupos, según su contenido sea mayormente teórico o empírico.

Los trabajos «teóricos» procuran develar cuáles son las exigencias jurídicas que en abstracto deben cumplimentar las legislaciones de emergencia para ser consideradas válidas. Esta preocupación tiene sentido desde el momento en que dichas exigencias no se han cristalizado en Argentina de una vez y para siempre, sino que, por el contrario, han ido variando en virtud de cambios normativos y

jurisprudenciales. La relevancia de estos trabajos para nuestro objeto de estudio es que las sistematizan y, a su vez, clarifican su sentido y alcance; su limitación es que no avanzan desde la teoría a la práctica, indagando sobre si una política pública dada –en nuestro caso la de desregulación del DNU N° 70/23– encuadra o no en dichas exigencias (Elias, 2013; Pinése, 2005; Ramos, 2010, Ylarri, 2020).

Los trabajos «empíricos» lo hacen, pero al costo de no sistematizar ni clarificar previamente las referidas exigencias. Se trata, en consecuencia, de trabajos mayormente circunstanciados al contexto de análisis que abordan, cuyos resultados no pueden extrapolarse sin más a otros contextos. Su relevancia para nuestro objeto de estudio es que muestran el camino metodológico adecuado para bajar desde la letra abstracta de los textos jurídicos a las políticas públicas concretas que se desean abordar empíricamente (Verneti, 2018; Dalla Vía, 2021; Ylarri, 2015; Manzo, 2023).

Considerando esto, el presente artículo se divide en las siguientes partes. En primer lugar, muestra el rol de la división de poderes en el edificio conceptual del Estado de Derecho moderno, dando cuenta del porqué de la prohibición del poder ejecutivo para ejercer funciones legislativas en Argentina. En segundo lugar, avanza sobre los institutos de emergencia que habilitan en el país excepcionalmente a romper con dicha prohibición, exhibiendo los requisitos formales y sustanciales que sus órganos de control exigen para considerarlos válidos.

En concreto, esta sección muestra que los DNU deben: 1) socavar la división de poderes en la menor

<sup>1</sup> La parte más formal de dicha reacción se canalizó a través de la Justicia. El 29 de diciembre, a días de su emisión, ya habían sido presentadas más de treinta acciones judiciales contra el DNU N° 70/23 y dos semanas después existían expedientes abiertos contra más del 70% de su contenido (Hauser, 2023; Angulo, 2024).

<sup>2</sup> Ver por caso las opiniones de los líderes de la UCR (Lousteau), la Coalición Cívica (Carrío) y Hacemos Coalición Federal (Pichetto) en Redacción Ámbito (2023), Clarín (2024) y P12 (2024a), respectivamente.

medida posible, 2) en virtud de probadas razones de necesidad y urgencia, y su contenido debe ser 3) razonable, 4) coyuntural y 5) no invadir ciertas materias constitucionalmente prohibidas. Desde allí, el artículo analiza si tales requisitos se cumplieron o no en el caso particular del mega-DNU de Milei, tomando como principal fuente empírica de datos sus considerandos y articulado.

En consonancia con muchas de las críticas lanzadas a este Decreto, este trabajo exhibe que su emisión es inconstitucional al incumplir todos estos requisitos a la vez, algo sin precedentes desde la reforma constitucional de 1994. Se argumenta que a través de este proceder el poder ejecutivo exhibió su vocación de elevar el Estado de excepción argentino a un nuevo estadio –más intenso y extenso–, abriendo un escenario de incertidumbre con respecto a la dinámica que adquirirá el juego democrático nacional en el corto y mediano plazo.

### La división de poderes en el Estado de Derecho moderno: la imposibilidad del órgano ejecutivo de ejercer funciones legislativas

De conformidad a Foucault (1979) el edificio jurídico de la Modernidad se construyó de principio a fin en torno al poder real, al poder del rey. Tras la dilución del teocentrismo propio de la Edad media europea, era necesario justificar racionalmente porqué este último tendría la prerrogativa de mandar y sus súbditos –devenidos ahora en ciudadanos– tendrían la obligación de obedecerlos.

Los teóricos del contrato social encontraron respuesta a dicho

interrogante en el Derecho moderno (Sousa Santos, 2003). En la nueva sociedad, el principio inmanente del que emergería el poder real no sería la divinidad, sino un acuerdo entre los habitantes de un territorio estatal dado, a través del cual ellos –los verdaderos soberanos– delegaban la potestad de hacerlo.

Se sigue desde allí que estas sociedades serían gobernadas en adelante por un conjunto de reglas racionales pre-establecidas (the rule of Law, en inglés). El Estado, como unidad política por excelencia de la Modernidad, no sería un Estado a secas, sino un verdadero «Estado de Derecho», en el que todos los agentes sociales deberían ordenar sus prácticas de conformidad a la Ley. La novedad es que el propio soberano también debería hacerlo; es decir, que el gobierno del Estado estaría en adelante sometido al imperio de la Ley (Valadés, 2002).

En los siglos XVII y XVIII, los teóricos del contrato social ataron indefectiblemente la cuestión de la legitimidad del poder soberano a su limitación (Foucault, 1979). Legitimidad y limitación del gobierno del Estado aparecieron desde entonces como dos caras de una misma moneda. En dicho contexto intelectual, una de las nociones en las que este nexo se visibilizó con mayor fuerza fue la de «división de poderes».<sup>3</sup>

Esta noción –verdadero pilar del Estado de Derecho contemporáneo<sup>4</sup>

<sup>3</sup> La Declaración de los Derechos del Hombre de 1789 prescribió que “toda sociedad en la cual no esté establecida (...) la separación de poderes carece de Constitución (art. 16)”.

<sup>4</sup> La Carta Democrática Interamericana de 2001 advierte que la democracia representativa es la base del Estado

apunta a tres esferas de poder diferenciadas (Ylarri, 2015:238). Hace referencia, en primer lugar, a la distinción entre poder constituyente y constituido –esto es, a la división entre aquel poder fundante del orden constitucional y aquel sometido a éste–; en segundo lugar, al reparto de competencias entre niveles de gobierno de una misma unidad política soberana –reparto clave en Estados federales en los que las provincias poseen autonomía–; en tercer lugar, a la división de atribuciones entre órganos de un mismo nivel de gobierno.

Este artículo se focaliza en esta última esfera. La noción de división de poderes en un mismo nivel de gobierno se construye a través de dos dimensiones conceptuales interrelacionadas: «la separación de funciones» y «el control entre los órganos que las ejercen» (CBP, 2021:2). Si bien el poder del Estado se considera una unidad, su gobierno se desenvuelve a través de la acción conjunta de tres órganos diferentes.

El órgano ejecutivo ejerce la función administrativa, el legislativo la legislativa y el judicial la jurisdiccional. Ylarri (2015:239) define la función «administrativa» como una actividad estatal permanente, concreta, práctica e inmediata, la «legislativa» como una actividad centrada en el dictado de normas generales obligatorias y, finalmente, la «jurisdiccional» como una actividad orientada a la resolución de controversias con fuerza de verdad legal.

Sobre la base de esta distinción general y sin existir un artículo específico de la Constitución

argentina (desde ahora, CN) que prescriba la división de poderes, aproximadamente el 60% de su articulado se dirige a dotarla de contenido; es decir, a definir la naturaleza, elección, atribuciones y composición de los órganos del gobierno federal encargados de ejercer las referidas funciones.<sup>5</sup>

Cada uno de estos órganos tiene facultades para controlar el obrar del otro. Así, por ejemplo, las leyes que el poder legislativo sanciona son revisadas por el poder ejecutivo al momento de promulgarlas (art. 78 y cc CN) y a la inversa, el primero puede solicitar al segundo las explicaciones e informes que considere conveniente (art. 71 CN). En este marco, el poder judicial desempeña un papel especial, puesto que es el encargado de velar por el respeto constitucional de la división de poderes.<sup>6</sup>

El porqué de este juego de pesos y contrapesos resulta bastante transparente. La división de poderes busca evitar la concentración del poder político en un único órgano de gobierno con el objeto de prevenir el autoritarismo y la arbitrariedad (Valadés, 2002; CBP, 2021). De allí que, la Constitución haya vedado expresamente al Presidente argentino la posibilidad de, por un lado, ejercer funciones judiciales (art. 109 CN) y, por otro lado, emitir disposiciones de carácter legislativo, bajo pena de nulidad absoluta e insanable (art. 99 inc. 3 CN).

Si aun así, en la práctica él lo hiciese, caería buena parte del andamiaje teórico que legitima el

<sup>5</sup> La CN cuenta de 129 artículos de los cuales 76 (art. 44 a 120) versan sobre la organización del gobierno federal.

<sup>6</sup> El fallo “Ramón Ríos” de la CSJN (1865) suele tomarse como primer antecedente jurisprudencial del debido respeto de la división de poderes en el país.



Estado de Derecho. Esto es así, porque un órgano constituido estaría obrando por fuera de lo dictaminado por el poder constituyente, rompiendo con ello el contrato social de delegación del poder; esto es, rompiendo con el principio de soberanía popular fundante por excelencia del sistema republicano de gobierno (art. 1, CN). Al hacerlo también quebrantaría el principio de representación (art. 1, CN), desde el momento en que estaría actuando por fuera del mandato que le fuese conferido por la ciudadanía.

Lo señalado aquí de manera general es aplicable puntualmente a la esfera económica sobre la que versa el Decreto N° 70/23. En esta esfera, le corresponde al Congreso nacional establecer las directrices generales –función legislativa– dentro de la cual el poder ejecutivo puede gestionar la economía –función administrativa–; en este marco constitucional, este último puede emitir reglamentaciones, pero siempre cuidando de no alterar el espíritu de las directrices generales del poder legislativo (art. 99 inc. 2 CN).

Este reparto tiene sentido a la luz de la diferente composición de los órganos en cuestión. El legislativo es un órgano colegiado (art. 45 y 54 CN), mientras que el ejecutivo es unipersonal (art. 87 CN), de tal manera que en el primero –a diferencia de lo que ocurre en el segundo– están representadas diferentes fuerzas políticas. Este diseño institucional busca que las directrices económicas generales emerjan del consenso entre dichas diferentes representaciones y no de la voluntad exclusiva de la fuerza política que coyunturalmente ganó una elección presidencial dada (Ylarri, 2015).

En el caso concreto del Decreto señalado, no caben dudas que el

poder ejecutivo invadió facultades propias del Congreso. Esto surge no sólo de la mencionada separación de poderes por funciones (vgr. legislativas/administrativas), sino en tanto el grueso de su contenido avanza sobre competencias que la Constitución argentina asigna expresamente a este último órgano.

El poder ejecutivo fue consciente de ello desde el inicio y, por lo tanto, trató de justificar su obrar, aduciendo que actuó de conformidad a los requisitos previstos en uno de los institutos de emergencia contemplados en la Constitución (PEN, 2023); esto es, en uno de los institutos que –como vemos a continuación– habilitan a romper en casos extraordinarios con la estructura de la división de poderes brevemente reseñada.

#### Institutos de excepción de la división de poderes: control y requisitos para la validez de los DNU

La noción de «Estado de Excepción» renace en la literatura a principios del siglo XXI a los efectos de explicar la distancia de hecho existente entre los sistemas democráticos contemporáneos previstos en el papel y la práctica real en la que éstos se desenvuelven (Hardt y Negri, 2002; Agamben, 2005).

Su resurgimiento tiene potencial explicativo en América Latina, en donde, aún luego de superadas las dictaduras militares, las democracias se reproducen de forma precaria. De conformidad a Durand Ponte (2010:36) esta noción se ha utilizado aquí para referir: a) al estado de excepción permanente en la que viven los sectores sociales vulnerables; b) a la

diferenciación de los patrones de acumulación locales con respecto a los de los países centrales; c) a las dificultades de los Estados de Derecho para configurarse de manera plena.

Esta última acepción es la que interesa en este artículo. El Estado de excepción es un concepto de «límites», en tanto bajo su vigencia las prácticas de los agentes sociales se ubican en un espacio difuso entre la legalidad y la ilegalidad, el Derecho y la violencia, el Derecho y la anomia (Pavlovich Jiménez 2008; Valim, 2018).

Las cualidades esenciales de esta clase de Estados se hacen especialmente ostensibles durante la vigencia de los denominados «estados de excepción» –con minúscula– (Agamben, 2005:13); estados en los que el soberano traspasa ciertas barreras de los Estados de Derecho, en virtud de acontecimientos extraordinarios que ponen en juego la supervivencia del propio Estado (Valim, 2018).

Se discute teóricamente sobre si estos estados se ubican dentro o fuera del Derecho (Pavlovich Jiménez, 2008:48). Más allá de ello, prácticamente todos los ordenamientos jurídicos los contemplan bajo distintos institutos, que, independientemente de sus denominaciones, autorizan a los órganos constituidos a poner entre paréntesis prerrogativas fundantes de los Estados de Derecho (Agamben, 2005).

En Argentina, los institutos de emergencia reconocidos por su Constitución son: la «intervención federal» (art. 6), el «Estado de sitio» (art. 23), la «delegación legislativa» (art. 76) y los «DNU» (art. 99 inc. 3).

Estos dos últimos institutos autorizan a vulnerar la división de poderes. Ahora bien, mientras que en el primero la vulneración tiene como epicentro el poder legislativo, en el segundo lo tiene en el ejecutivo; esto es, en tanto en el primer instituto es el propio Congreso el que delega sus facultades legislativas, en el segundo es el ejecutivo el que las toma para sí bajo determinadas circunstancias.

La validez de los DNU está sujeta a un doble control: uno de tipo «legislativo» y otro «jurisdiccional». El primero emerge del propio art. 99 inc. 3 que prescribe que, una vez emitido, el poder ejecutivo debe elevar el DNU al Congreso para su consideración. La ley N° 26.122, que regula su intervención, postula que este órgano debe pronunciarse expresamente sobre su aprobación o rechazo, con la particularidad –ampliamente cuestionada<sup>7</sup> que para que esta última opción acontezca ambas Cámaras deben pronunciarse por la derogación (art. 24).

El segundo emerge de la atribución del poder judicial para controlar la constitucionalidad de los actos de gobierno (art. 116 CN; CSJN, 2010). En Argentina este control es de tipo «difuso» y, por lo tanto, puede ser ejercido por cualquier juez competente. A diferencia de la intervención del Congreso, la de este órgano puede o no acontecer, en tanto su control no se ejerce de oficio, sino a instancia de una acción judicial que así lo demande.

<sup>7</sup> Se da así una situación paradójica y en nuestra opinión inconstitucional: los proyectos que siguen el trámite legislativo ordinario para convertirse en Ley deben ser aprobados por ambas Cámaras (art. 78 CN), mientras los DNU requieren a estos efectos la aprobación de una sola de ellas (art. 24, ley 26.122). Bajo estos presupuestos, al poder ejecutivo le es más sencillo impulsar sus políticas por decreto que por vía legislativa.

Es relevante aclarar que esta clase de control no necesariamente opera a posteriori de la intervención legislativa; de hecho, este fue el caso con respecto al DNU objeto de estudio (CNT, 2024). Esto es así, porque la vigencia de estos decretos –y, por lo tanto, su fuerza normativa– usualmente se activa antes de dicho pronunciamiento<sup>8</sup>, pudiendo consecuentemente vulnerar derechos de determinados sujetos que soliciten al poder judicial una declaración sobre su (in)constitucionalidad.

Por otra parte, cabe observar que cada clase de control encuentra límites diferentes. La intervención del Congreso no puede introducir cambios al texto del poder ejecutivo, debiendo circunscribirse a su aceptación o rechazo (art. 23, ley 26.122), mientras que la del poder judicial puede realizarse tanto sobre la totalidad como sobre una parte de su contenido. Por otro lado, el Congreso puede fundamentar su decisión en razones de «conveniencia u oportunidad política», en tanto que el poder judicial está imposibilitado de hacerlo (Ramos, 2010:1).

Los requisitos exigidos para que un DNU sea considerado válido provienen de la interpretación que estos órganos de control –el legislativo y el judicial– efectúan del art. 99 inc. 3. Se trata, en consecuencia, de requisitos cuya existencia, sentido y alcance varía con el paso del tiempo (CBP, 2021:7).

Aun así, actualmente, es posible estandarizarlos, en virtud de los pronunciamientos que al respecto han realizado la CSJN en determinados

*leading*<sup>9</sup> casos y la Comisión que dictamina sobre ellos en el Congreso –vgr. la Comisión Bicameral Permanente (CBP)– (art. 99 inc 3 CN y art. 14 ley 26.122).<sup>10</sup>

Existen, en efecto, requisitos «formales» y «sustanciales» de validez. Los primeros se refieren, por un lado, a las firmas, sujetos legitimados y plazos prescriptos por los art. 99 inc. 3 y 100 inc. 13 de la CN y, por otro lado, a la fundamentación, dictamen previo y al resto de las exigencias formales que los DNU, como todo acto administrativo, deben cumplir de conformidad a ley que los regula (vgr. ley N° 19.549).<sup>11</sup> Los segundos, pueden presentarse agrupados en las siguientes cuatro categorías:

a) Rigurosa excepcionalidad: para ser válidos, los DNU deben alterar en la menor medida posible la división de poderes y sólo pueden usarse de forma excepcional, bajo probadas circunstancias extraordinarias.

En este sentido, la CSJN observó que, antes de la reforma constitucional de 1994, la democracia argentina estaba degradada por una forma de ejercicio del poder que había devenido en “hiper-presidencialismo” (CSJN, 2010:cons. 5°). Una de las manifestaciones más palpables de

<sup>9</sup> El fallo de la CSJN más relevante en este sentido es el N° 333:633, “Consumidores Argentinos”, en tanto sistematizó los requisitos que los DNU deben cumplir para ser considerados válidos (CSJN, 2010: cons. 5°). Éste, en orden de relevancia, es seguido por el fallo N° 322: 1726, “Verrocchi” (CSJN, 1999). Los requisitos establecidos en estos fallos han sido completados por otros; entre otros, por el fallo N° 323:1934, “Risolia”, el N° 331: 2406, “Colegio de Abogados”, el N° 338:1048, “Compañías de Seguro”, y el N° 344: 2690, “Pino” (CSJN, 2000; 2008; 2015; 2021).

<sup>10</sup> Los requisitos que se tienen en cuenta al momento de ejercer el control legislativo de los DNU aparecen en los considerandos de los dictámenes de la referida Comisión; ver, por ejemplo, CBP (2021).

<sup>11</sup> Ver los requisitos formales en CBP (2021:12-13).

<sup>8</sup> Los DNU son obligatorios desde el día que lo determinen o, en su defecto, después de los ocho días siguientes al de su publicación oficial (art. 17, ley 26.122; art. 5, Código Civil).

este fenómeno se ubicaba, precisamente, en el uso extendido de los DNU, admitidos en la vida institucional nacional –pese a no estar contemplados en la Constitución– por vía jurisprudencial (CSJN, 1990).

En este escenario, la incorporación del art. 99 inc. 3 en la aludida reforma tuvo por objeto atenuar el presidencialismo, fortaleciendo el rol del Congreso y los mecanismos de control (CSJN, 2010:cons. 5º; CBP, 2021) Este espíritu, sostuvo la Corte, es el que debe guiar la interpretación del referido art. 99 inc. 3 (CSJN, 2010:cons. 8º).

Dicha reforma no modificó el principio que organiza el estatuto de poder en Argentina: el Congreso tiene la función legislativa y el poder ejecutivo dispone del reglamento (CSJN, 2010:cons. 7º). En este marco, el Presidente tiene prohibido dictar normas de sustancia legislativa; como regla general, los DNU “están prohibidos bajo pena de nulidad absoluta e insanable” (CSJN, 2010: voto Maqueda cons. 16º).

Desde allí que, estos decretos deban reputarse a prima facie como inconstitucionales (CSJN, 2010: voto Argibay cons. 11º). Su admisión debe posibilitarse “bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad” (CSJN, 1999: cons. 8º; 2000; 2008; 2010; 2015; 2021; CBP, 2021): deben tender a primar los principios del estado constitucional, entre los que se encuentra “la división de funciones y el control recíproco” (CSJN, 2010:cons. 7º).

b) Necesidad y urgencia: para que un DNU sea válido su emisión debe fundamentarse apropiadamente en circunstancias excepcionales de fuerza mayor o, en su defecto, de necesidad y urgencia que hicieran

imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes (CSJN; 1999, cons. 9º; CBP, 2021).

En el primer supuesto, el DNU se justifica en tanto estos trámites no pueden seguirse porque tales “circunstancias de fuerza mayor” impiden al Congreso materialmente reunirse; como, por ejemplo, acontecería en contextos de acciones bélicas o desastres naturales (CSJN; 1999, cons. 9º).

En el segundo supuesto, que es el más común, las Cámaras si pueden reunirse, pero aun así el poder ejecutivo legisla en su lugar porque existe una situación de emergencia que crea una necesidad que requiere “una solución legislativa de una urgencia tal que debe ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes” (CSJN; 1999, cons. 9º).

El Congreso aclaró que la palabra «necesidad», en el contexto del art. 99 inc. 3, aparece como sinónimo de imprescindible y la de «urgencia» hace referencia a una situación que no puede esperar: “necesario y urgente aluden, entonces, a circunstancias extraordinarias en las que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir, sin demora alguna, el decreto sustantivo” (CBP, 2021:5).

La CSJN ha enfatizado en distintos precedentes que para ser válidos los DNU no pueden sustentarse en razones de «mera conveniencia», utilizando este término en dos sentidos diferentes según este vocablo remita a quien emite o a quien se dirige el decreto.

En el primer sentido, la Corte advirtió que corresponde descartar criterios de mera conveniencia del poder ejecutivo, puesto que la Constitución no lo habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto (CSJN; 1999, cons. 9º). Dicho de otro modo, el texto constitucional no habilita a concluir que la necesidad y urgencia del art. 99 inc. 3 sea la necesidad y urgencia del poder ejecutivo en imponer su agenda, habitualmente de origen político circunstancial, sustituyendo por medio de un DNU al Congreso (CSJN, 2010: voto Maqueda cons. 16º).

En el segundo sentido, la CSJN señaló que los DNU no pueden utilizarse para beneficiar a determinados individuos o grupos sociales. Estos decretos son válidos en tanto procuren proteger el «interés general» que se encuentra amenazado por la situación de emergencia. El interés de un grupo dado “puede ser calificado como colectivo, pero no general, ya que este último es de la colectividad impersonificada en el Estado” (CSJN, 2000: cons. 2º).

Finalmente, corresponde señalar que, según la Corte, la necesidad y urgencia no se tiene por fundamentada en un DNU dado a partir de la simple prueba de la existencia de una crisis general o sectorial. Para que el supuesto fáctico previsto en el art. 99 inc. 3 sea satisfecho es necesario probar en el decreto cómo dicha crisis imposibilita a los órganos de gobierno seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes (CSJN, 2010: cons. 16º; 2000).

c) Razonabilidad: para que un DNU sea válido tiene que proponer una

solución que sea razonable con la necesidad que se procura abordar en virtud de la situación de emergencia existente. Mientras que en el requisito anterior la exigencia se dirigía a corroborar el nexo causal entre esta situación y la imposibilidad del Congreso para legislar, en éste se dirige a corroborar la adecuación y proporcionalidad del remedio prescripto por el poder ejecutivo para encararla.

El control de constitucionalidad de un DNU supone analizar tanto la existencia del supuesto fáctico que justifica su emisión, como su «razonabilidad» (CBP, 2021:6; CSJN, 2010: cons. 10º).

La CSJN así lo ha entendido desde sus primeras intervenciones en materia de emergencia. En efecto, tanto en el caso “Ercolano” como en “Avico”, ella examinó si los remedios prescriptos en las normativas –que suponían limitaciones a derechos constitucionalmente consagrados– eran adecuados y proporcionados con la emergencia que los justificaba (CSJN, 1922; 1934). De allí que, más recientemente haya afirmado que estamos frente a “una constante doctrina de esta Corte, aun anterior a la inclusión de los DNU en el texto de la Ley Fundamental” (CSJN, 2000: cons. 11º).

Corresponde aclarar que el término razonabilidad adquiere aquí un doble sentido interrelacionado; se refiere, por un lado, a «adecuación» (o «idoneidad»)¹² y, por otro lado, a «proporcionalidad».

En el primer sentido, el Congreso sostuvo que la manera en la cual la

¹² En Argentina se tiende a utilizar la palabra “adecuación”, mientras que internacionalmente la de “idoneidad” (CIDH, 2023:20).

situación de emergencia se justifica en un DNU dado se convierte en condición de su contenido, habilitando a controlar si la respuesta en éste presentada es la adecuada para resolver dicha situación (CBP, 2021:4).

En el segundo sentido, la Corte examina si los medios arbitrados en un determinado DNU son o no desmedidos en relación a la finalidad que persiguen (CSJN, 1990: cons. 48). El Congreso explicó que esta potestad de control emana del art. 28 de la CN, que habilita a examinar “la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar” (CBP, 2021:7).

Por último, es clave señalar que la razonabilidad de las medidas de un DNU no se desprende de la mera existencia de una crisis general o sectorial. La CSJN ha enfatizado que en estos decretos debe existir una fundamentación concreta y circunstanciada que posibilite comprender cómo dichas medidas son adecuadas y proporcionadas para lidiar con los riesgos puntuales creados por la emergencia (CSJN, 2000; 2015; 2021).

d) Coyunturalidad: para ser válidos, los DNU deben prescribir medidas coyunturales orientadas a enfrentar las necesidades que emergen de la situación de emergencia.

Se trata también de un requisito vigente en Argentina desde larga data, si se advierte que la CSJN ya en “Avico” sostuvo que la restricción impuesta a los derechos durante una

crisis tiene que tener vigencia temporal, circunscrita a la emergencia que la originó (CSJN, 1934:7 y10).

Más recientemente y específicamente sobre los DNU, esta Corte sostuvo que las decisiones que en estos se tomen deben ser de tipo coyunturales destinadas a paliar una situación excepcional y, a contrario sensu, no pueden revestir el carácter de normas permanentes modificatorias de leyes del Congreso Nacional (CSJN, 2010: cons. 13).

Así, por ejemplo, en materia de derechos patrimoniales la CSJN ha señalado que para salvaguardar los intereses generales, se pueden postergar, dentro de límites razonables, el cumplimiento de obligaciones emanadas de derechos adquiridos, limitar temporalmente la percepción de una acreencia o restringir el uso de una propiedad (CSJN, 2000: cons. 6°); es decir, en estos casos el órgano ejecutivo puede tomar medidas provisionales orientadas a atenuar la gravitación negativa de la emergencia sobre el orden económico e institucional (CSJN, 2000: cons. 7°).<sup>13</sup>

Ahora bien, lo que no puede hacer es tomar medidas de fondo, que modifiquen relaciones jurídicas de forma permanente. Esto es especialmente cierto cuando existen derechos sociales involucrados; en dichos casos, la Corte sostuvo, el poder ejecutivo puede a través de un DNU reglamentarlos, limitándolos, pero “nunca aniquilarlos” (CSJN, 1999: cons. 3°).<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Algunas constituciones, como la brasilera (art. 62), utilizan en estos institutos específicamente el vocablo “medidas provisionales”.

<sup>14</sup> Lo señalado es coincidente con el Derecho Internacional de DDHH (CDH, 2018; CIDH, 2023).

Si aun así lo hiciese, estaría modificando los principios del estado constitucional; principios pensados para que sean perdurables e inmunes a las tentaciones de cambiarlos frente a las previsible mudanzas de opinión y de posiciones de poderío o debilidad (CSJN, 2010: cons. 6°).

e) Materias prohibidas: para ser válidos, los DNU no pueden versar sobre determinadas materias consideradas por el constituyente como especialmente sensibles para la ciudadanía, o bien necesarias de ser resguardadas de la posible parcialidad del poder ejecutivo de turno; éstas son las materias «penal» y «tributaria», y la «electoral» y del «régimen de los partidos políticos» (CSJN, 2010; CBP, 2021).

### Análisis crítico de la constitucionalidad del DNU N° 70/2023: incumplimiento de los requisitos formales y sustanciales para su validez

Siguiendo el orden de presentación del subtítulo precedente, se analiza a continuación si el DNU objeto de estudio cumplió con los requisitos de validez descritos.

Este Decreto así lo hizo con las formalidades exigidas por los art. 99 inc. 3 y 100 inc. 13 de la CN. En efecto, el DNU N° 70/23 fue refrendado por los ministros del poder ejecutivo y elevado personalmente por el jefe de gabinetes, dentro de los diez días posteriores a su emisión, a la Comisión Bicameral Permanente del Congreso para su consideración.

Ahora bien, existen fundadas dudas sobre si también satisfizo las formalidades exigidas por la ley de

procedimiento administrativo; en particular, sobre aquellas consideradas «esenciales», como lo son las de contar con antecedentes y dictámenes previos (art. 7 inc. b y d ley N° 19.549). Estas dudas emergen del pedido de acceso a información que hicieron oportunamente al poder ejecutivo sujetos de la sociedad civil (Redacción P12, 2024).

En respuesta a este pedido, este poder señaló que el Decreto en cuestión se tramitó por expediente N° 2023-150185233, pero que éste “no contiene informes y/o dictámenes técnicos ni jurídicos previos al dictado del mismo” (PEN, 2024:1).<sup>15</sup> Se trata de una omisión esencial de los actos administrativos y, por lo tanto, susceptible de acarrear la nulidad de este Decreto (art. 14 inc. b, ley 19.549).

En cuanto a los requisitos sustanciales debe considerarse lo siguiente:

a) Rigurosa excepcionalidad: el instituto de emergencia del art. 99 inc. 3 no procura modificar el estatuto de poder en Argentina y sólo admite una alteración menor de la división de poderes, bajo probadas condiciones extraordinarias. En su lugar, el DNU N° 70/2023 convierte en regla aquello que fue pensando como una excepción, desnaturalizando así la esencia misma de este instituto: esto es, convierte en regla la potestad rigurosamente excepcional del poder ejecutivo de dictar normas de naturaleza legislativa.

Esta afirmación se sustenta, en primer lugar, en la extensión y

<sup>15</sup> Refuerza la verosimilitud de esta omisión el hecho que en los considerandos del DNU N° 70/23 no se haya dejado constancia de la intervención de la Dirección General de Asuntos Jurídicos (ver PEN, 2023); algo que es común en esta clase de decretos.

profundidad de su contenido, incompatible per se con este requisito de validez. El DNU se compone de 366 artículos que intervienen –como se

visualiza en la siguiente tabla– sobre 81 normas vigentes.

Tabla 1: Normativa derogada o modificada por el DNU N° 70/23

| Tipo de acción normativa realizada | Tipo de normativa afectada | Cantidad |
|------------------------------------|----------------------------|----------|
| Derogación                         | Leyes                      | 40*      |
|                                    | Decretos-Ley               | 2        |
|                                    | Decretos                   | 6        |
| Modificación                       | Leyes                      | 31       |
|                                    | Códigos                    | 2        |

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Decreto 70/23 recopilados en ACODC (2023:13)

\* De ese total, 33 leyes fueron derogadas totalmente, en tanto que 7 parcialmente.

La CSJN ha advertido que, cuando los DNU concretan la derogación de una ley formal o modifican aspectos centrales de su contenido, el poder ejecutivo está ejerciendo una actividad materialmente legislativa, con injerencia en la función propia del Congreso (CSJN, 1999: cons. 6°).

La amplitud de esta injerencia en el caso concreto queda manifiesta cuando se observa que, este poder, a través de un solo acto normativo, ha derogado y modificado decenas de leyes formales (tabla N° 1), entre las cuales se encuentran códigos de fondos cuya redacción especialmente corresponde al Congreso (art. 75 inc. 12 CN).

Su extensión y profundidad también se pone en evidencia cuando se visibiliza la multiplicidad y heterogeneidad de materias sobre las que el DNU avanza. En concreto, a través de éste el poder ejecutivo legisla sobre: 1) el Banco de la Nación Argentina, las tarjetas de crédito y las operaciones de crédito mobiliario; 2) la

reforma del Estado y las transformaciones de empresas del Estado en Sociedades Anónimas; 3) el Derecho Laboral individual y colectivo, tanto en términos genéricos como en relación a algunos de sus regímenes especiales (trabajo agrario, independiente y del viajante de comercio); 4) el comercio exterior y el código aduanero; 5) la bioeconomía y el Instituto Nacional de la Yerba Mate; 6) la minería; 7) la energía y el régimen de energía renovable; 8) el código aeronáutico, Aerolíneas Argentinas y Austral Líneas Aéreas; 9) la Justicia y el código civil; 10) la salud, desde la utilización de los medicamentos, pasando por el marco regulatorio de las obras sociales y llegando al ejercicio de la medicina y de la actividad farmacéutica; 11) la comunicación, audiovisual y digital; 12) el deporte; 13) la ley general de sociedades; 14) el turismo; 15) el registro automotor (PEN, 2023).

Esta simple enumeración da cuenta de un ejercicio tan amplio de las facultades legislativas por parte del



órgano ejecutivo, que –se insiste– resulta incompatible en sí misma con la esencia de un instituto de excepción como el del art. 99 inc. 3.

Para ponerlo en perspectiva histórica, cabe observar que en Argentina el DNU de contenido más vasto era hasta ahora el N° 2284/91, precisamente también sobre “desregulación económica”. Este Decreto contaba con 122 artículos –contra los referidos 366 del actual– en los que el poder ejecutivo legislaba sobre: 1) la desregulación del comercio interior de bienes y servicios; 2) la desregulación del comercio exterior; 3) el desmantelamiento de los entes reguladores; 4) la reforma fiscal; 5) el mercado de capitales; 6) el sistema único de la seguridad social; 7) la negociación colectiva (PEN, 1991); es decir, legislaba sobre un amplio universo de materias diversas, pero aun así, un universo más acotado que el del DNU objeto de estudio.

Más importante aún, entre ambos decretos existen dos grandes diferencias jurídicas a considerar. En primer lugar, el DNU N° 2284/91 se sustentaba en las leyes N° 23.696 y 23.697 –de «reforma del Estado» y «emergencia económica»– que delegaban facultades legislativas en el órgano ejecutivo; algo, claro está, ausente en el caso del DNU N° 70/2023 (PEN, 1991).

En segundo lugar, el Decreto N° 2284/91 es precedente a la reforma constitucional de 1994. La incorporación del art. 99 inc. 3 en la Constitución precisamente buscaba evitar que el presidente pudiese volver a emitir un decreto de una amplitud semejante, reforzando el rol del Congreso en la dirección de los asuntos nacionales. El DNU N° 70/2023 lleva al extremo el presidencialismo,

contraviniendo el espíritu de esta reforma y, con ello, la interpretación de los órganos de control sobre la validez de este instituto (CSJN, 2010; CBP, 2021).

El aludido presidencialismo se hace igualmente ostensible en el primer título del Decreto. En este título declara “la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, sanitaria y social hasta el 31 de diciembre de 2025” (art. 1).

Se trata de una declaración que no tiene precedentes en Argentina.<sup>16</sup> El Congreso es el órgano que siempre ha declarado la emergencia en el país y a partir de allí, ha delegado facultades legislativas en el ejecutivo.

Al actuar de esta manera, este órgano está efectuando por medio de un decreto una mixtura inválida de los institutos de emergencia de los art. 76 y 99 inc. 3, con el agregado –no menor– de tener plena consciencia de ello. Esto es así, porque una semana después de la emisión del aludido Decreto –es decir, cuando éste aún no se encontraba siquiera vigente– el ejecutivo envió un proyecto de ley en el que le solicitaba al Congreso que declarase, literalmente en los mismos términos transcritos, la referida emergencia (PEN, 2023a:art. 3).

La situación se enreda todavía más desde el punto de vista constitucional, cuando en virtud de tal declaración el ejecutivo requería que el Congreso le

<sup>16</sup> Existen dos antecedentes en esta materia; ninguno asimilable al presente DNU. El primero, en el que se amplía temporalmente una emergencia ya declarada (ej. DNU N° 260/2020 por la pandemia Covid-19). El segundo, en el que se declara una emergencia sectorial en el marco de una general ya declarada (ej. decretos N° 1654/2002 y 1012/2006, considerados inconstitucionales por la CSJN, 2015).

delegase una amplia gama de facultades legislativas en los términos del art. 76 de la CN; facultades entre las que precisamente se encontraban aquellas que a priori lo habilitarían a dictar el grueso del contenido del Decreto objeto de estudio (PEN, 2023a:art. 3 y 4).<sup>17</sup>

Visto así, en este Decreto el ejecutivo hace como si tales facultades de hecho le hubiesen sido delegadas en razón del art. 76, aunque como dicha delegación efectivamente no aconteció, procura justificar su obra bajo el paraguas legitimante del art. 99 inc. 3, lo cual, claro está, es incompatible con su validez constitucional.

b) Necesidad y urgencia: en el caso del DNU N° 70/23, el Congreso no estaba imposibilitado materialmente para sesionar. Dada la época del año en la que se emitió, sus sesiones ordinarias ya habían concluido, pero esto no supone una «circunstancia de fuerza mayor» en los términos prescriptos por la CSJN (1999). De hecho, el poder ejecutivo tiene facultades para convocarlo a sesiones extraordinarias (art. 99 inc. 9 CN) e, incluso, llegado el caso, a solicitar se trate un proyecto dado con especial premura (vgr. «tratamiento sobre tablas»).

Por lo tanto, el primer supuesto en el que opera válidamente este instituto queda aquí de plano descartado. En consecuencia, cabe indagar sobre el segundo supuesto; es decir, indagar sobre si la emisión de este Decreto fue válida, aun cuando el Congreso pudiese materialmente sesionar, por existir razones de «necesidad y urgencia».

<sup>17</sup> Ver en particular las facultades delegadas del art. 4 inc. b sobre desregulación económica (PEN, 2023a).

Este supuesto, entendemos, queda aquí también descartado por los siguientes argumentos. En primer lugar, porque el DNU N° 70/2023 no explica adecuadamente cuál sería en su caso dicha necesidad y urgencia. Sus considerandos hacen un diagnóstico de la situación de crisis que atraviesa el país y, desde allí, aventuran un pronóstico de lo que acontecería sin una intervención del gobierno en el sentido propuesto por el Decreto (PEN, 2023). Ahora bien, nada concreto expresan –como deberían hacerlo para que el DNU fuese válido– sobre cómo dicha situación de crisis impide el tratamiento de su contenido por parte del Congreso.<sup>18</sup>

Este argumento se refuerza al advertir que la alegación de la emergencia se efectúa en el DNU N° 70/23 sólo de manera genérica<sup>19</sup> y no, como debería hacerlo, explicando individualmente las razones de necesidad y urgencia que justifican las modificaciones legales que introduce.<sup>20</sup> Por lo tanto, sus considerandos nunca dejan claro los fundamentos concretos por los cuales le resultaba al ejecutivo imprescindible legislar urgentemente sobre, por ejemplo, la ley de góndolas, las tarjetas de créditos, la ley de tierras

<sup>18</sup> La única alusión al respecto que el Decreto efectúa es la siguiente: “la desesperante situación económica general (...) no admite dilaciones y hace que sea imposible esperar el trámite normal de formación de las leyes, ya que ello podría implicar un agravamiento de las condiciones adversas” (PEN, 2023:10).

<sup>19</sup> Lo que hace el Decreto es precisamente una alegación genérica y no una concreta; puntualmente expresa que las medidas dispuestas son “razonables e imprescindibles” para superar la situación de emergencia y deben adoptarse de forma urgente, ya que esta situación no admite dilación alguna (PEN, 2023:9).

<sup>20</sup> Esta exigencia queda especialmente clara en el precedente “Della Blanca” (CSJN, 1998), ver CNAT (2024:13).

y así sucesivamente con el resto de sus numerosas medidas.

En segundo lugar, porque, dos días después de la emisión del mega-DNU, el ejecutivo convocó al Congreso a sesiones extraordinarias (PEN, 2023b), con el objeto de tratar, entre otras cuestiones, un proyecto de ley de su autoría orientado a legislar sobre desregulación económica, sociedades, bioeconomía, energía, Justicia, código civil, registro de la propiedad, turismo, deporte, empleo y salud pública (PEN, 2023a); es decir, orientado a legislar sobre todas estas materias sobre las que el propio ejecutivo legislaba en dicho Decreto.

Si bien el contenido de uno y otro instrumento jurídico no se superpone de manera literal –con la excepción de la declaración de emergencia ya comentada–, no se comprende porqué, en un mismo marco de circunstancias históricas, parte de la legislación de estas materias no podía seguir el tratamiento ordinario de las leyes (aquella incorporada en el DNU N° 70/23) y otra parte sí (aquella introducida en el proyecto de ley). Sin una diferenciación por parte del ejecutivo al respecto, se abren en este punto dos posibilidades lógicas: o bien existía necesidad y urgencia en ambos casos, o bien no la había en ninguno, siendo esta última, la opción a considerar jurídicamente en virtud de la lógica regla-excepciones que rige el instituto del art. 99 inc. 3.

Fortalece este argumento aquella premisa que advierte que, para que un DNU sea válido, el ejecutivo no puede elegir discrecionalmente, según su mera conveniencia, entre una y otra vía institucional. Se sigue desde allí que, mucho menos podría este órgano elegir ambas vías simultáneamente, algo que increíblemente aquí efectuó,

elevando la inconstitucionalidad de su obrar a un nuevo estadio.

En efecto, en el aludido proyecto de ley el ejecutivo le solicitó al Congreso que ratificase el DNU objeto de estudio (PEN, 2023a:art. 654), haciendo por lo tanto que su contenido quedase sujeto simultáneamente a su aprobación según el trámite legislativo, por un lado, extraordinario previsto en el art. 99 inc. 3 y, por otro lado, ordinario previsto en los art. 77 a 84 de la CN para la sanción de las leyes; esto es y como ya se señaló, por ambas vías institucionales simultáneamente.

c) Razonabilidad: el DNU N° 70/23 también incumple este requisito al no proponer una solución razonable –adecuada y proporcional– a la situación de emergencia que el mismo describe para justificar su emisión. Para comprender el porqué de esta afirmación es necesario exhibir la lógica argumental interna de esta justificación y relacionarla con su contenido (CBP, 2021:3).

El Decreto parte de considerar que Argentina se encuentra atravesando una situación de inédita gravedad (PEN, 2023:1). En su narrativa, los fenómenos que dan materialidad a dicha situación son la existencia de una economía deficitaria, con inflación y desequilibrios de tarifas, hondamente endeudada, que no crece desde 2011 y reporta desde entonces una caída del PBI per capita, un estancamiento del empleo formal privado, gran informalidad laboral, salarios reales en un nivel inusualmente bajo, altos índices de pobreza e indigencia y, finalmente, una infraestructura deficiente (PEN, 2023:1-3).

Ahora bien, de todos estos fenómenos, el DNU N° 70/23 aísla y resalta una problemática en particular –«la inflación»– y sobre ella, fundamenta su necesidad de intervenir urgentemente. Efectivamente, este Decreto sostiene que, en el estado económico actual, existe un riesgo cierto de hiperinflación, que podría alcanzar valores inéditos (según sus cálculos de una tasa del 15.000% anual) y que, de concretarse, elevaría la pobreza e indigencia a niveles también sin precedentes (PEN, 2023:2).

El próximo eslabón de esta cadena argumental se encuentra en el «déficit fiscal». Esto es así, porque este tipo de déficit –y la emisión de dinero necesaria para financiarlo– es presentado en el DNU como “la única causa de la inflación empíricamente cierta y válida” (PEN, 2023:1).

Bajo esta fundamentación lo razonable –en los términos requeridos por la CSJN (2010) y el Congreso (CBP, 2021)– sería que el contenido del DNU girase en torno a un conjunto de medidas orientadas de principio a fin a atacar esta causa; es decir, a bajar el déficit fiscal.

Sin embargo, éste no fue el caso. En su lugar, su contenido giró –en sus propias palabras– en torno a “un plan de desregulación de amplísimo alcance” (PEN, 2023:4). A fin de sustentar este desanclaje del nexo esperado entre problema/causa/solución, el DNU efectuó un salto lógico –y, por lo tanto, jurídicamente irrazonable– en su argumentación.

En efecto, una vez cerrado el círculo argumentativo descrito, el Decreto modificó sin más su problema central de partida y al hacerlo abrió un nuevo

círculo argumentativo; esta vez, mucho más abstracto, ambiguo y endeble y, como tal, no adecuado para sustentar correctamente el instituto del art. 99 inc. 3.

En este nuevo círculo el problema de partida dejó de ser la inflación para ubicarse en la «(des)confianza», en tanto ésta –explica el DNU– “es el núcleo central de las decisiones económicas” (PEN, 2023:4). Mientras que el primer problema podía combatirse a partir de la reducción del déficit fiscal (PEN, 2023:2), el segundo podía combatirse a través de un “programa integral de reformas económicas” que quiebre “las causas profundas de la decadencia del país” (PEN, 2023:4); causas profundas que, aclaró a continuación, tienen como núcleo una estructura económica construida alrededor de un conjunto de “regulaciones arbitrarias” que entorpecen el normal desenvolvimiento de la economía (PEN, 2023:4).

Así planteados, cada uno de los eslabones conceptuales de este nuevo círculo argumentativo –desconfianza (problema), regulaciones arbitrarias (causa), desregulación económica (solución)– son tan generales y ambiguos, y su conexión lógica tan endeble, que se hace difícil para el observador siquiera juzgar su adecuación y proporcionalidad con respecto al contenido del Decreto; dicho de otro modo y en sentido inverso, el tan vasto y heterogéneo universo de medidas que componen dicho contenido sólo puede comprenderse a partir del uso de esta clase de eslabones conceptuales, que, precisamente por las cualidades reseñadas, se convierten en una suerte de conceptos atrapados.

El problema surge al advertir que la CSJN no valida esta clase de fundamentaciones genéricas y, en su lugar, exige fundamentaciones concretas y circunstanciadas para cada una de esas medidas (CSJN, 2000; 2015; 2021); requerimiento de precisión que se extrema cuando ellas, como en el caso concreto, imponen limitaciones a derechos sociales consagrados (CSJN, 1999: cons. 3°).

En este sentido, en términos generales, debe afirmarse que a priori esas limitaciones no son compatibles con las exigencias que al respecto impone el Derecho Internacional de Derechos Humanos –de vigencia constitucional en Argentina por el art. 75 inc. 22– para operar en esta clase de emergencias económicas (CDH, 2018; CIDH, 2020). En una apreciación más puntual, la Cámara Nacional del Trabajo ya ha juzgado inadecuadas las reformas laborales propuestas en el Decreto en relación a la finalidad que persiguen (CNT, 2024:11).

d) Conyunturalidad: el DNU N° 70/2023 es también incompatible con este requisito en dos niveles de abstracción interrelacionados.

En un primer nivel más general, en cuanto este Decreto procura establecer en Argentina un nuevo modelo de desarrollo humano. Esto se hace visible desde su propio título –“Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina”– y se corrobora en sus considerandos, cuando el DNU advierte sobre su intención de establecer un plan de reformas orientado a efectuar “un drástico cambio del rumbo económico” (PEN, 2023:4). Finalmente, se refuerza en su título primero en el que declara una serie de principios fundantes de un nuevo orden económico-social (PEN, 2023:art. 2 y 3); principios que, el poder

ejecutivo, una vez más apelando a la doble vía institucional, solicita que el Congreso consagre en el ya aludido proyecto de ley (PEN, 2023a: art. 2).

Este poder procura así modificar de manera permanente y sustancial –a través de un simple decreto– elementos centrales de la estructura de la sociedad argentina, haciendo pasar sus propios principios ideológicos como principios de esta sociedad considerada como un todo. La CSJN fue especialmente clara en este sentido, al advertir que este instituto no puede utilizarse por un gobierno de turno para imponer, saltando al órgano legislativo, su propia agenda política (CSJN, 2010).

En Argentina, esta afirmación se refuerza al observar que la Constitución pone expresamente en cabeza del Congreso la facultad para determinar todo lo relativo al modelo de desarrollo humano (art. 75 inc. 18 y 19 de la CN). El art. 99 inc. 3 habilita al ejecutivo a ejercer excepcionalmente facultades legislativas, pero de ningún modo esta clase de facultades, cuya actuación implicaría otorgarle a un órgano unipersonal la capacidad para cambiar de forma permanente relaciones jurídicas de fondo (CSJN, 1999; 2010; CBP, 2021).

En un segundo plano más concreto, en cuanto el DNU 70/2023 efectúa cambios normativos no coyunturales. Desde las primeras normativas de emergencia en Argentina, la CSJN (1922; 1934) ha señalado que existen circunstancias excepcionales en las que los derechos consagrados pueden ser transitoria y razonablemente limitados para resguardar el interés general.

El problema surge al advertir que ninguna de las modificaciones

legislativas propuestas por este Decreto se establece por un plazo determinado o bajo condición de dejar de producir efectos una vez finalizada la emergencia. Peor aún, gran parte de su articulado está dedicado a derogar total o parcialmente decretos-leyes o leyes generales del Congreso (tabla N° 1).

Su contenido impacta así de forma permanente sobre la vida de millones de argentinos, afectando de manera sustancial la estabilidad de un sinnúmero de actos y procesos jurídicos. Se trata de un contenido que contradice de lleno el requisito de la coyunturalidad necesario para que un DNU sea considerado jurídicamente válido (CSJN, 1999, 2010; CBP, 2021).

e) Materias prohibidas: esta clase de decretos no puede versar sobre materia tributaria, electoral, del régimen de los partidos políticos y penal bajo pena de nulidad (art. 99 inc. 3 CN).

Sin embargo, parte del contenido del DNU N° 70/2023 avanza sobre este último tipo de materia, al modificar o derogar los regímenes represivos de las diferentes normativas sobre las que interviene. Este es el caso, por ejemplo, de su art. 7 que deroga el régimen represivo de la Ley N° 27.545 de Góndolas y de sus art. 9 y 162 que hacen lo propio con el de la Ley N° 20.680 de Abastecimiento y N° 18.859 de Envases, respectivamente.

Párrafo aparte merece su título IV – sobre reforma laboral–, en tanto la Cámara Nacional del Trabajo ya ha fallado, advirtiendo que varias de las normas sobre las que este DNU interviene “tienen naturaleza represiva o sancionatoria, al punto que se las ha incluido como

integrativas del derecho penal laboral (CNT, 2024:12)”

### Reflexiones finales

A través del DNU N° 70/23, el gobierno del presidente Milei procuró sentar las «Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina» (PEN, 2023). Sin embargo, este Decreto suscitó una rápida y virulenta reacción por parte de diversos sectores sociales que cuestionaron la legitimidad de sus facultades para emitirlo.

Este artículo procuró aportar elementos que ayuden a comprender el porqué de esta reacción, a partir de un abordaje crítico de su constitucionalidad. Para ello, describió los mecanismos de control de esta clase de decretos de los órganos legislativo y judicial y, desde allí, combinó la perspectiva de análisis propia de los antecedentes teóricos y empíricos sobre la materia.

En consonancia con el primer tipo de antecedentes, el trabajo advirtió que son precisamente estos órganos, a través de su interpretación del texto constitucional, los que en la práctica definen los requisitos de validez de los DNU. Desde allí, construyó una tipología de estos requisitos, clarificando el sentido y alcance de cada uno de ellos. Acto seguido y en consonancia con el segundo tipo de antecedentes, indagó sobre si el DNU objeto de estudio cumplía con tales requisitos.

El análisis realizado posibilita afirmar que éste no fue el caso, tanto desde el punto de vista formal como sustancial. En concreto, se observó que este Decreto:

1) no cumple con las formalidades esenciales de los actos administrativos, al haberse redactado –según la información disponible (PEN, 2024:1)– sin los informes y/o dictámenes previos requeridos;

2) rompe con la lógica prohibición-admisión con la que se redactó el art. 99 inc. 3, al procurar convertir en regla la facultad rigurosamente excepcional de legislar por parte del órgano ejecutivo, contrariando el espíritu de la reforma constitucional de 1994;

3) no prueba adecuadamente que hayan existido razones de necesidad y urgencia por las cuales el Congreso se hubiese visto imposibilitado de tratar en este caso su contenido y peor aún, su órgano emisor prueba lo contrario, al convocarlo pocos días después a tratar en su recinto un proyecto de ley que aborda muchas de las mismas materias que lo componen e, incluso, solicita su ratificación;

4) no prueba adecuadamente que las medidas de desregulación económica que propone sean las razonables para lidiar con la causa (el déficit fiscal) de la principal problemática (la alta inflación) que describe como fundamento de la situación de emergencia que justifica su emisión;

5) desde su propia concepción y contenido, propone cambios permanentes y sustanciales en la sociedad argentina –muchos de los cuales afectan derechos sociales fundamentales– y no, como debería, medidas transitorias orientadas a paliar la situación de emergencia que el país atraviesa;

6) avanza con su articulado sobre materia penal.

Existen, por lo tanto y ésta es la principal conclusión del trabajo, sólidos argumentos para sostener que el DNU N° 70/23 debe ser considerado nulo, de nulidad absoluta e insanable (art. 99 inc. 3).

Se observa así una continuidad entre las prácticas del nuevo gobierno y las de sus predecesores. En efecto, se advierte que este gobierno procura mantener vigente el proceso de concentración y centralización del poder político en materia económica en el órgano ejecutivo en detrimento de la estructura de poder idealmente prevista en el texto constitucional.

Ahora bien, se observa aquí también su vocación de intensificar este proceso y, a su vez, de hacerlo de una forma diferente a la de sus predecesores. Esta vocación se visibiliza en la amplitud del Decreto estudiado. La extensión y variedad de normativas sin precedentes sobre las que interviene, así como la inédita declaración de principios y emergencia que efectúa, dan sustento a la primera parte de esta afirmación; es decir, dan sustento a su referida pretensión de intensificar la concentración y centralización del poder político en sus manos.

Con respecto a su segunda parte, debe advertirse que los gobiernos argentinos recientes han efectuado esfuerzos simbólicos más o menos relevantes por mantener una apariencia de constitucionalidad de sus actos. Los DNU que emitían, aun cuando de hecho no lo conseguían, procuraban satisfacer el grueso de los requisitos de validez aquí reseñados y su emisión, a la postre, se efectuaba generalmente bajo el paraguas legitimante de leyes delegativas previas del Congreso (Manzo, 2023; Ylarri, 2015).

Esta vocación de apariencia en el nuevo gobierno desaparece. El análisis realizado muestra una inconstitucionalidad del mega-DNU especialmente gruesa y manifiesta; muestra un comportamiento del órgano ejecutivo visiblemente al margen o, si se quiere, por encima del debido respeto de las formas básicas del sistema republicano de gobierno.

El problema es que la apariencia de constitucionalidad desempeña funciones claves para la reproducción de los Estados de excepción contemporáneos. Éstos no son en sí mismos sinónimos de caos ni de autoritarismo. Durante su vigencia, preceptos claves del Estado de Derecho se ponen entre paréntesis de forma más o menos permanente desde el propio Derecho –lo cual, claro está, tensiona en sí mismo los límites del orden jurídico moderno– para asegurar la gobernabilidad de la

sociedad, a través de una renovada eficiencia del obrar de sus órganos ejecutivos (Agamben, 2005; Pavlovich; 2008; Valim, 2018).

Cuando esta apariencia de constitucionalidad desaparece, esto es, cuando se ponen entre paréntesis dichos principios –como aquí aconteció– prácticamente de facto, esta forma de gobernabilidad entra en crisis, con el efecto contrario al señalado; es decir, con el efecto de afectarse la capacidad del órgano ejecutivo para efectuar un ejercicio eficiente del poder.

En este marco, si el nuevo gobierno mantuviese la vocación señalada y careciese de hecho de las fuerzas políticas necesarias para refundar el orden jurídico existente, es esperable un aumento de la conflictividad social y un intento por palear dicha crisis a través de formas de gobernabilidad cada vez más autoritarias.

### Referencias

- Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad (ACODC), (2023), “Acción de amparo colectivo contra Decreto 70/2023”, disponible en <https://observatoriociudad.org/public/eyJfcmFpbHMiOnsibWVzc2FnZSI6IkJBaHBBZ3NYIiwiaXhwljpuclWxsLCJwdXliOiJibG9iX2lklN19-c77b7ce5058375be3b370e15d30d3c6822e4e92e/01%20-%20Escrito%20DEMANDA%20Audiencias%20Costanera.pdf>, consultada el 22-01-2024.
- Agamben, Giorgio (2005), Estado de excepción, Homo sacer II, 1, reimpresión, Adriana Hidalgo Editoras, Buenos Aires.
- Angulo, Martín, (2024), “El 70 % del mega DNU de Javier Milei está judicializado”, Diario Infobae, disponible en <https://www.infobae.com/judiciales/2024/01/14/el-70-del-mega-dnu-de-javier-milei-esta-judicializado-el-detalle-de-cada-una-de-las-demandas/>, consultada el 31-01-2024.
- Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo (CNAT), (2024), “Sentencia interlocutoria nro. 1 expte. Nro. 56862/2023/1 autos incidente n° 1 – actor: CGT c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ incidente, Buenos Aires.
- Comisión Bicameral Permanente (CBP), (2021), “Dictamen en la consideración del decreto N° 819 /2020 del Poder Ejecutivo. (s.-2483 /21)”, Cámara de senadores, Orden del día N° 628, 18 de noviembre, Bs. As.
- Comisión Interamericana de DDHH (CIDH), (2023), “Pandemia y Derechos Humanos”, informe aprobado el 9 de septiembre de 2022, OEA.



- Concejo de Derechos Humanos (CDH), (2018) “Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos”, A/HRC/40/57, Experto independiente, CDH, Asamblea General, 19 de diciembre, ONU.
- CSJN, (1865), “Criminal c/ Ríos, Ramón y otros”, Fallo: 1:32, 18 de Enero, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_, (1922), “Ercolano, Agustín c/ Lanteri de Renshaw, Julieta”, Fallo: 136:161, 28 de abril, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (1934), “Avico, Oscar A. c/ De la Pesa, Saúl”, Fallo: 172:21, 7 de diciembre, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_, (1990), “Peralta, Luis Arcenio y otro c/ Estado Nacional (Mrio. de Economía – BCRA.) s/ amparo”, Fallo: 313:1513, , 27 de Diciembre, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_, (1998), “Della Blanca, Luis Enrique y Luna, Jorge Omar c/ Ind. Met. Pescarmona S.A. s/ ordinario”, Emergencia Alimentaria, 24 de noviembre, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_, (1999), “Verrocchi, Ezio Daniel c/ Poder Ejecutivo Nacional – Administración Nacional de Aduanas s/ acción de amparo”, Fallo: 322: 1726, 19, de agosto, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_, (2000), “Risolía de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César y otros s/ ejecución de sentencia (incidente)”, Fallo 323:1934, 2 de agosto, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_, (2008), “Colegio Público de Abogados de Capital Federal c/ EN – PEN – ley 25.414 – dto. 1204/01 s/ amparo”, Fallo 331: 2406, 5 de noviembre, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_, (2010), “Consumidores Argentinos c/ EN – PEN – Dto.558/02-SS – ley 20.091”, Fallo 333:633, 19 de Mayo, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_, (2015), “Asociación Argentina de Compañías de Seguros y otros c/ Estado Nacional – Poder Ejecutivo Nacional s/ Nulidad de acto administrativo”, Fallo: 338:1048, 27 de Octubre, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_, (2021), “Pino, Seberino y otros c/ Estado Nacional –Ministerio del Interior- s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg.”, Fallo: 344: 2690, 7 de Octubre, Buenos Aires.
- Dalla Vía, Alberto Ricardo, (2021), “La emergencia y el Estado constitucional de Derecho”, en pensar en Derecho, N° 16, pp. 67-74, UBA, Bs As.
- De Oliveira, Francisco, (2007), “Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento”, em A era da indeterminação, De Oliveira y Saliba Rizak (org.), pp. 56-75, BoiTempo editorial, São Paulo.
- Durand Ponte, Víctor Manuel, (2010), Desigualdad social y ciudadanía precaria: ¿Estado de excepción permanente?, Ed. Siglo XXI: UNAM, pp. 1-309, México.
- \_\_\_\_\_, (2012), “Estado de excepción permanente”, en Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo, Instituto de investigaciones sociales, mayo, pp. 1-13, UNAM, México.
- Elias, José Sebastián, (2013), “Leyes de emergencia económica y control judicial de constitucionalidad: radiografía de una relación difícil”, en Revista de Teoría del Derecho, Año II, N° 1, Mayo, pp. 115-156, Universidad de Palermo, Bs. As.
- Foucault, Michel, (1979), “Curso del 14 de enero de 1976”, en Microfísica del poder, Foucault, pp. 139-152. Altamira, La Plata.
- Hardt Michael y Toni Negri, (2002), “La multitud contra el Imperio”, en Debates, Observatorio Social de América Latina, No. 7, junio, pp. 159-166, Bs. As.
- Hauser, Irina, (2023), “La batalla judicial contra el decretazo de Javier Milei”, Diario Página 12, 29 de diciembre, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/699544-la-batalla-judicial-contra-el-decretazo-de-javier-milei>, consultada el 31-01-2024.
- Manzo, Alejandro, (2023), “Políticas económicas de Estado: el lugar del Derecho en la reestructuración de la deuda subnacional argentina 2001-2010”, Revista Latinoamericana de Sociología Jurídica, Buenos Aires (en prensa, aceptado 24-11-2023).

- Pavlovich Jiménez, Gretty Del Carmen, (2008), “El estado de excepción: la tensión entre la política y el derecho”, en Justicia Juris, Vol 10, Octubre-Marzo, pp. 37-49, Colombia.
- Pinése, Graciela G., (2005), “El derecho de emergencia o el derecho en emergencia”, Id SAJ: DACC050009, disponible en [www.sajj.jus.gov.ar](http://www.sajj.jus.gov.ar), consultada el 23-03-2023.
- Poder Ejecutivo Nacional (PEN), (1991), “Desregulación económica”, Decreto N° 2284, 31 de octubre, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_, (2023), “Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina”, Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70, 20 de diciembre, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_, (2023a), “Proyecto de Ley “Bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos””, 27 de diciembre, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_, (2023b), “Convocatoria al Congreso a sesiones extraordinarias”, MEN-2023-6-APN-PTE, 22 de diciembre, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_, (2024), “Nota en respuesta al requerimiento de información del DNU N° 70”, N° 2024-03438705, 10 de enero, Buenos Aires.
- Ramos, Santiago José, (2010), “Lineamientos de la Corte Suprema en materia de DNU”, Septiembre, [www.sajj.jus.gov.ar](http://www.sajj.jus.gov.ar). Id SAJ: DACF100064, Bs. As.
- Redacción Ámbito, (2023), “La UCR contra el DNU de Milei”, Diario Ámbito Financiero, 21 de diciembre, disponible en <https://www.ambito.com/politica/la-ucr-contr-el-dnu-milei-ninguna-crisis-se-resuelve-avasallando-la-institucionalidad-democratica-n5905130>, consultada el 31-01-2024.
- Redacción Clarín, (2024), “Reapareció Elisa Carrió: rechazó el mega DNU”, Diario Clarín, 6 de enero, disponible en [https://www.clarin.com/politica/reaparecio-elisa-carrio-rechazo-mega-dnu-ley-omnibus-javier-milei-dijo-darle-superpoderes-inadmisibile\\_0\\_QTVhcWsq48.html](https://www.clarin.com/politica/reaparecio-elisa-carrio-rechazo-mega-dnu-ley-omnibus-javier-milei-dijo-darle-superpoderes-inadmisibile_0_QTVhcWsq48.html), consultada el 31-01-2024.
- Redacción P12, (2024), “El mega DNU de Milei anda flojo de papeles”, Diario Página 12, 18 de enero, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/704969-el-megadnu-de-milei-anda-flojo-de-papeles>, consultada el 31-01-2024.
- Redacción P12, (2024a), “El bloque de Pichetto se inclina por votar contra el DNU de Milei”, Diario Página 12, 17 de enero, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/704486-el-bloque-de-pichetto-se-inclina-por-votar-en-contr-del-dnu>, consultada el 31-01-2024.
- Sousa Santos, Boaventura, (2003), Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia, Desclée de Brouwer, Bilbao.
- Valadés, Diego, (2002), “La no aplicación de las normas y el Estado de derecho” en Miguel Carbonell, (coords.), Es-tado de derecho. Conceptos fundamentales y democratización en América Latina, pp.129-186, Siglo XXI Editores, México DF.
- Valim, Rafael, (2018), “Estado de excepción: la forma jurídica del neoliberalismo”, en Redea, Derechos en acción, Sección especial, Año 3 N° 7, Otoño, pp. 438-461, La Plata.
- Verneti, Luciano, (2018), “Argentina-FMI: corsi e ricorsi”, Ensayo en Derechos en acción, Año 3 N° 7, Otoño, pp. 177-205, Bs. As.
- Ylarri, Juan Santiago, (2015), “La división de poderes en la emergencia económica en Argentina”, en Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 32, enero-junio, pp. 236-262, México.
- \_\_\_\_\_, (2020), “La situación de emergencia económica y su control judicial”, en Forum, N° 9, págs. 25-97, Bs. As.

# Juicio por jurados en el Chaco: experiencias y voces diversas

Por: Ayelén Flores y Jimena Molina



“En todo juicio penal con jurados, hay dos jueces. Yo soy una. Ustedes son el otro. Yo soy la juez del derecho. Ustedes son los jueces de los hechos.”

Extracto de las Instrucciones finales estándares de los juicios por jurado en Chaco

## Introducción

El 2 de septiembre de 2015, la provincia del Chaco sancionó la Ley N°2364-B, que establece la participación de los ciudadanos en la administración de justicia a través del Juicio por Jurados, en consonancia con los artículos 5º, 24, 75 -inciso 12), 118, 122, 123 y 126 de la Constitución Nacional (1853-1994).

El primer juicio por jurados en el Chaco fue el que se llevó adelante contra el ciudadano Fernando Aguirre, quien fue condenado a 28 años de prisión el 19 de noviembre de 2019 por el delito de homicidio agravado por el

uso de arma de fuego contra Lorena Saucedo, ocurrido el 27 de febrero de 2019 en Villa Facundo, Resistencia. Desde ese primer juicio al 31 de diciembre de 2023 se llevan contabilizados 55 juicios por jurados en la provincia del Chaco.

Los mismos se sustancian en oficinas del Superior Tribunal de Justicia ubicadas en todas las circunscripciones de la provincia, en salas destinadas al efecto. Los jurados acuden en horarios previstos para las audiencias, rigiendo para estos casos el principio de concentración, que se explicará más adelante.

No obstante el tiempo transcurrido y la cantidad de juicios realizados en el territorio chaqueño, el debate en torno de las ventajas y desventajas de su aplicación aún continúa vigente. Este artículo se propone exponer el mecanismo de los juicios por jurados en Chaco, los pormenores de su materialización, las cifras que hasta la fecha se manejan en torno de la temática y las voces que se alzan en su defensa y en su contra.

Para ello, hemos realizado un análisis del corpus normativo, además de entrevistas con personal de la Oficina de Juicios por Jurados de la provincia del Chaco, jueces, abogados particulares, abogados de diferentes instituciones que actúan como querellantes en procesos penales y otros actores del sistema judicial que nos han permitido acceder a una mirada profunda sobre el devenir de la implementación de este mecanismo.

### Juicio por jurados en Argentina. Breve repaso histórico.

En la República Argentina, el juicio por jurados es un mandato constitucional replicado en tres artículos de su carta magna. El artículo 24 lo consagra dentro del bloque de derechos y garantías, al establecer que “El congreso promoverá la reforma de la actual legislación en todos sus ramos, y el establecimiento del juicio por jurados”. Por su parte, el artículo 75, inciso 12, dispone que le corresponde al congreso dictar las leyes: “[...] que requieran el establecimiento del juicio por jurados”. Y, finalmente, el artículo 118 emula el contenido en el art. 3.2 de la Constitución de los Estados Unidos, al indicar que “Todos los juicios criminales ordinarios, que no se

deriven del derecho de acusación concedido a la Cámara de Diputados se terminarán por jurados, luego que se establezca en la República esta institución. La actuación de estos juicios se hará en la misma provincia donde se hubiera cometido el delito [...]”. Estas disposiciones se encuentran vigentes desde 1853, pero pese a ello, por distintas razones, tal mandato no pudo materializarse en normas concretas que lo pusieran en vigencia hasta mucho tiempo después en que las provincias comenzaron a legislar sobre la materia.

En el año 2011, la provincia de Neuquén sancionó la Ley N° 2.784, por la que modificó íntegramente su organización judicial y el sistema procesal criminal, introduciendo un modelo de jurados de estructura similar al angloestadounidense, el que comenzó a regir en el año 2012. Al poco tiempo, la provincia de Buenos Aires siguió el mismo camino, sancionando en el año 2013 la Ley N° 14.543, que modificó radicalmente su ordenamiento procesal, introduciendo el instituto del jurado, bajo idéntica inspiración. Los juicios por jurados en la actualidad se aplican en 11 provincias argentinas: Córdoba, Neuquén, Buenos Aires, Chaco, San Juan, Mendoza, Río Negro, Entre Ríos, Chubut, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Catamarca.

### Delitos juzgados por Juicio por Jurados

La ley provincial establece que serán juzgados por jurados, aún encontrándose en grado de tentativa, junto con los delitos conexos a estos principales, en todos los siguientes delitos:

– Los que tengan prevista pena de prisión perpetua;

– El homicidio simple, el homicidio bajo estado de emoción violenta y el homicidio preterintencional.

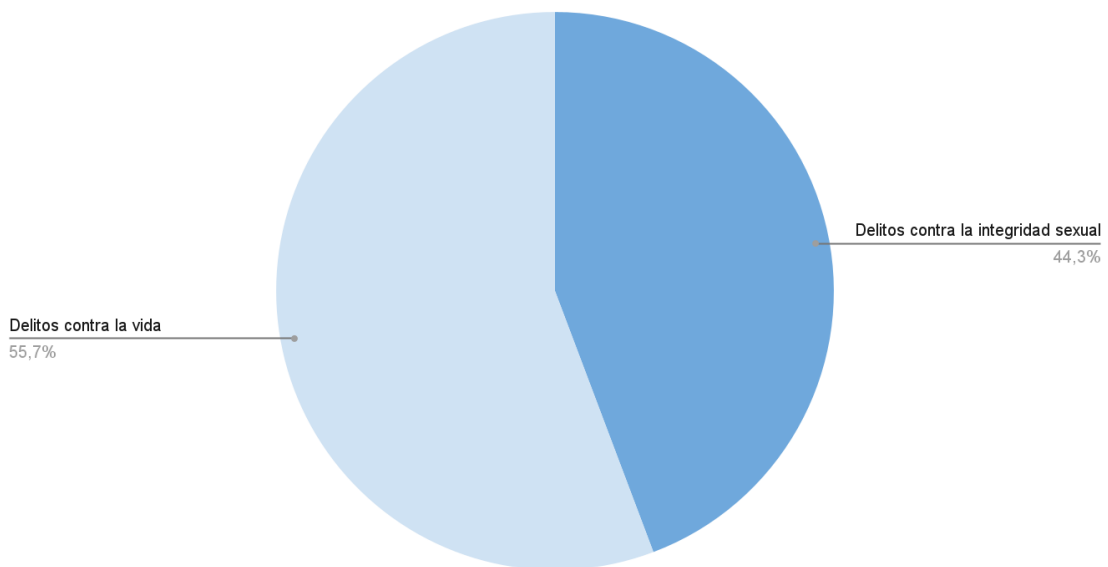
– El abuso sexual con acceso carnal (violación), y los casos de abuso sexual con las agravantes previstas en el párrafo 4° del Art. 119° (en banda, con armas, grave daño en la salud de la víctima, etc.).

Es importante detenerse en el hecho de que el procedimiento por jurados tiene el carácter de obligatorio en este tipo de delitos, es decir, ni el imputado ni ninguna otra de las partes puede -como por ejemplo, en el sistema norteamericano- optar por otro tipo de procedimiento. Según el abogado Juan Carlos Saife, este es el punto más cuestionable del sistema: “la Constitución de 1853 le ha dado al juicio por jurados la naturaleza de una

garantía, y como tal no debiera ser una imposición sino, en su caso, una opción”. También ha destacado que en los Estados Unidos, país donde todos los delitos son juzgados por juicio por jurados, sólo el 3% de los imputados opta por este procedimiento.

Desde su implementación en el año 2019 a la fecha, se han sustanciado en total 55 juicios por jurado; 31 de ellos han sido para imputados en delitos contra la integridad sexual y 24 para imputados en delitos contra la vida, cifras que representan respectivamente un 56.3% y un 43.6% del total de juicios por jurados realizados.

Gráfico 1. Juicios por jurados realizados en Chaco según tipo de delitos.

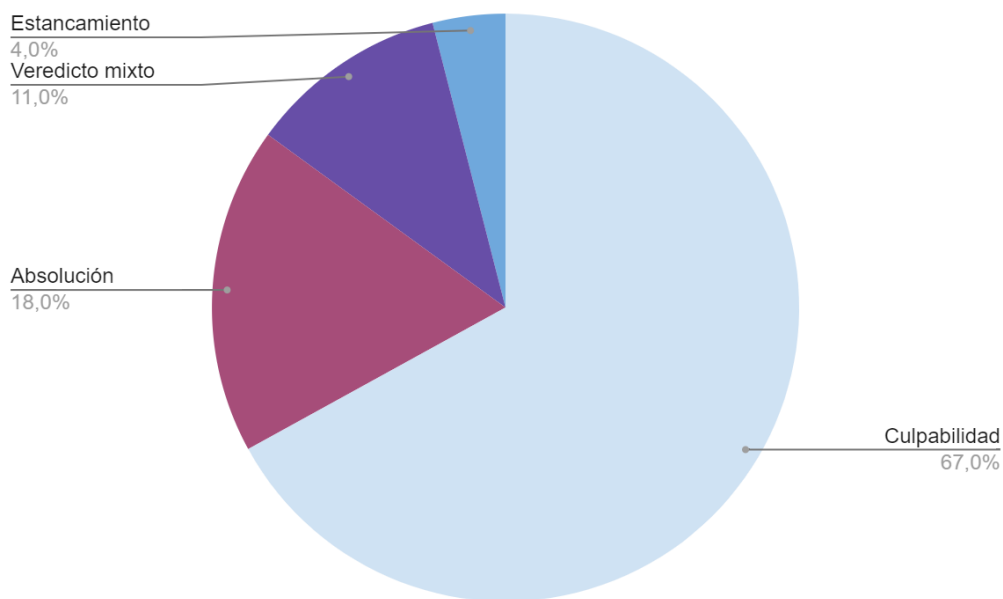


Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Poder Judicial de la Provincia del Chaco.

Respecto de los veredictos, es importante marcar que en 37 de los juicios llevados a cabo por jurados se declaró la culpabilidad del imputado, mientras que en 10 de ellos el imputado fue declarado no culpable. En 6 juicios hubo un veredicto mixto (es decir, se juzga más de un hecho y los veredictos son dispares) y en dos

juicios se produjo un estancamiento, que significa que el jurado no alcanzó la unanimidad necesaria para dictar veredicto en un plazo racional de deliberación. En estos casos, el juicio se declarará estancado y podrá juzgarse nuevamente ante otro jurado.

Gráfico 2. Veredictos en juicios por jurados realizados en Chaco. 2019-2023.



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Poder Judicial de la Provincia del Chaco.

De los delitos que, según la ley de juicios por jurados, deberían ser juzgados por este medio, no todos terminan sustanciándose de esta forma, ya que en la etapa preliminar pueden darse varios escenarios: es posible que se baje la calificación y por lo tanto el hecho no se deba resolver por juicio por jurados (caso en el cual la cuestión se termina resolviendo por juicio común, por procedimiento abreviado, conciliación o mediación), o puede que se sobresea al imputado.

Es por ello que, según las estadísticas de la Oficina de Juicio por Jurados, de las 674 causas ingresadas al sistema de juicio por jurados desde el 2019 (o sea que podrían llegar a resolverse por este medio), solo 55 han sido resueltas efectivamente por jurados hasta la fecha. Del resto, 449 han sido resueltas por juicios abreviados, 28 por medios alternativos, por juicio común, los imputados han sido sobreseídos o las causas archivadas y 142 se encuentran con etapa preliminar en trámite, es decir, ya se sorteo el juez y puede que se resuelvan por medio alternativo,

que baje la calificación y vayan a juicio común o que se debatan ante un jurado. Resulta útil entender que las causas que terminan siendo dirimidas

En este sentido, es necesario mencionar que varios abogados litigantes entrevistados, sobre todo abogadas feministas, han manifestado que muchas víctimas de delitos contra la integridad sexual prefieren cambiar el relato de sus hechos para bajar la calificación penal de los abusos que sufrieron y así evitar exponerse a los prejuicios de una cantidad considerable de juzgadores.

Frente a esto, aquellos referentes locales que defienden el juicio por jurados mencionan que la opinión de 12 ciudadanos elegidos al azar es mucho más confiable que la de un juez y que las partes con sus respectivos abogados cuentan con un etapa procesal que les permite sacar a la luz los prejuicios de los potenciales jurados mediante preguntas, con el fin de recusar a aquellas que consideren inconvenientes para su teoría del caso.

### ¿Cómo se compone un jurado?

Los miembros que componen la lista anual de jurados se sortean anualmente del padrón electoral en el mes de octubre, con la intervención de Lotería Chaqueña y el Escribano mayor de Gobierno. Después del sorteo, se notifica a quienes hayan sido sorteados, y se les pide que completen una declaración jurada. Durante esta etapa se realizan dos

mediante debate por jurados son solo aquellas cuyo grado de controversia impide que sean resueltas por otros medios.

depuraciones: la primera para excluir abogados, escribanos, policías, gendarmes, menores de 18 y mayores de 75 y la segunda que consiste en la eliminación de quienes no presentaren la declaración jurada que se les requiere completar y enviar.

Una vez conformado el listado definitivo de posibles jurados, el Poder Ejecutivo comunicará a los potenciales jurados que han sido seleccionados. Esta lista se publica en el Boletín Oficial por tres días y se envía a los juzgados de paz para su difusión, entre otras medidas de publicidad. Luego la Oficina Judicial hará un sorteo sobre la base de ese listado para cada juicio por jurados. En consecuencia, un ciudadano que ha sido sorteado para integrar el listado anual de jurados no necesariamente llegará a desempeñarse como tal.

Por otra parte, es importante señalar que no resulta posible anotarse para conformar una lista de jurados, ya que los mismos deben ser fruto de un sorteo. Ello con el objetivo de que el jurado sea accidental y azaroso, resguardando la imparcialidad.

El siguiente esquema grafica el proceso de conformación de las listas de jurados en la provincia del Chaco.

Gráfico 3. Formación de las listas de jurados en la provincia del Chaco.



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N° 2364-B.

¿Cómo se llega al juicio por jurados?

Toda causa que ingresa al sistema de juicio por jurados (son los delitos mencionados en el apartado II, es decir, aquellos que potencialmente podrían ser juzgados de esta manera) siguen los siguientes pasos:

1) A partir de la denuncia penal, comienza la etapa de investigación penal en la Fiscalía, la que puede terminar con sobreseimiento o con la elevación a juicio.

2) Etapa preliminar que comienza con el sorteo de juez técnico en audiencia pública en presencia de las partes en la Oficina de Juicio por Jurados y que puede culminar de dos maneras: 1) en la resolución por algún medio alternativo o mediante juicio común si se llegase a bajar la calificación penal del hecho o 2) puede culminar también en la depuración de las pruebas y en la

fijación de la fecha para el debate por jurados.

3) Etapa de juicio o debate entre jurados.

En la etapa preliminar cada parte formula las solicitudes y observaciones sobre las pruebas ofrecidas por las demás. También se tratan los acuerdos probatorios a los que arriben las partes sobre aspectos en los que no haya controversia sustantiva. Estos acuerdos hacen que las partes acepten como probados alguno o algunos de los hechos y sus circunstancias y son transmitidos luego al jurado.

Desde la Oficina de Juicio por Jurados recalcaron la importancia significativa de la etapa preliminar, en la que se produce una depuración de las pruebas mediante un control horizontal que se efectúan las partes entre sí. En esta etapa, señalan, es ideal que las partes tengan en claro su



teoría del caso para de esta manera estar en condiciones de discutir la pertinencia de los testigos propios y los de de la otra parte. Con la teoría del caso ya estructurada, se elaboran los alegatos iniciales.

Para el Dr. Ernesto Azcona, Juez de la Cámara Criminal N° 3, la posibilidad de agilizar la etapa probatoria, de la mano de la completa oralidad de las audiencias, constituye una de las ventajas más importantes de la implementación del sistema de juicio por jurados.

Antes, en un juicio común, teníamos pruebas periciales que se discutían en el juicio y el juez debía analizar la pericia en el documento papel. Hoy eso ha desaparecido: en el juicio por jurados no existe la posibilidad de dar a los miembros del jurado un papel, sino que eso se convierte en prueba a partir del testimonio de cada testigo. Eso que nosotros veíamos antes era evidencia, y se transformaba en prueba cuando el perito iba y contaba lo que había volcado en su informe técnico. Eso y la litigación en audiencias preliminares, teniendo en cuenta que hay una desformalización, se elimina la profusa expresión de doctrina y jurisprudencia, las audiencias son mucho más “conversadas” -si se quiere-, las partes intercambian posturas, siempre bajo la dirección del juez, que también actúa en la audiencia teniendo incluso una proactividad en algunas cuestiones. La verdad que esos son los cambios que me parecen más importantes.

Según el Dr. Azcona, también la selección de jurados representa un cambio significativo, lo que implica que se pueden excluir a aquellos potenciales jurados que los abogados

presuman que podrían resultar adversos a sus respectivas teorías del caso. Esta audiencia de selección de jurados es lo que se conoce como “voir dire”, y se realiza dentro de las 48 horas de finalizada la audiencia preliminar.

En la audiencia de selección, la Oficina Judicial elabora una lista de potenciales jurados, tomados de las listas definitivas de jurados, en audiencia pública y en presencia de las partes, compuesta como mínimo por treinta y seis (36) ciudadanos, divididos en mitades por sexo, para integrar el tribunal de jurados correspondiente y para cada juicio.

También se dispone que, cuando el jurado deba integrarse con hombres y mujeres de los pueblos indígenas, los convocados como potenciales jurados a la audiencia pertenecerán al pueblo Indígena respectivo, en su mitad. Al respecto, menciona Roberto Sotelo, abogado y titular del área Jurídica en el Comité de Prevención de la Tortura del Chaco, que hay un jurado indígena que lleva mucho tiempo intentando ser constituido, en un caso de violación en donde tanto la víctima como el perpetrador pertenecen a la etnia qom. Fuentes de la Oficina de Juicios por Jurado aclaran que todavía no se ha podido constituir, debido a que no se ha cumplimentado con las audiencias públicas que la ley establece para su conformación, tarea que compete al Poder Ejecutivo provincial.

La lista de jurados para cada juicio se compone de los primeros doce ciudadanos de la lista que hayan sido sorteados en primer lugar, más dos que ofician de suplentes. Los jurados sorteados pueden ser recusados con o sin causa por las partes, siendo

reemplazados por quienes les siguen en orden de sorteo.

En la etapa del “voir dire”, las partes pueden formular preguntas a los potenciales jurados sobre circunstancias que pudieran afectar su imparcialidad. La audiencia será dirigida por el juez, que moderará las preguntas. El juez también puede examinar y formular a los potenciales jurados preguntas pertinentes a su capacidad para actuar.

Si bien la ley prevé que “Las recusaciones no podrán estar basadas en motivos discriminatorios de ninguna clase”, según Paulo Pereyra, abogado miembro de la Asociación Pensamiento Penal, desde el proceso de depuración y hasta la laxitud en el uso de la recusación sin causa, hay un margen importante a la arbitrariedad que redundará en la implantación de una “vecinocracia que renueva prejuicios y perjuicios, haciendo de la participación popular una mera apariencia”.

Kevin Nielsen, expresidente del Comité Provincial de la Tortura del Chaco y hoy delegado del Comité Nacional, considera que “el sesgo ya existe en la justicia tradicional, donde los jueces provienen de sectores determinados que no son representativos de la diversidad de la provincia”. No obstante ello, ve en el juicio por jurados un avance para la democratización del Poder Judicial, en tanto que “cualquier ciudadano puede ser parte de un tribunal y cumplir la función de magistrado, en lo cual, en principio, únicamente interviene el azar. Precisamente por eso el jurado es seleccionado por sorteo”. No deja de reconocer que existen ciertos requisitos excluyentes, como la exigencia a los eventuales jurados de tener completos niveles educativos

básicos, “lo cual podría atentar contra la verdadera representatividad. Lo mismo pasa con los adolescentes, que se encuentran subrepresentados, o los adultos mayores. Fue un gran avance, pero tenemos que verlo críticamente, para fortalecer la representatividad”.

Luego de resolver las recusaciones y apartar a los excusados, se designan formalmente los jurados titulares y suplentes para intervenir en el juicio particular. El mismo puede comenzar inmediatamente, si hay acuerdo entre el juez y las partes.

Los miembros del jurado reciben una contraprestación por su desempeño, que la ley fija en 2500 unidades tarifarias para desempleados o trabajadores independientes (unos 20.000 pesos a la fecha de este informe). Se acuerda también un monto en concepto de viáticos. En caso de empleados públicos o privados, tendrán derecho a comisión con goce de haberes, lo cual es obligatorio para los empleadores (Art. 47°).

### Desarrollo del juicio.

El juicio propiamente dicho comienza con el debate, que es dirigido por el juez penal sorteado al efecto. Los miembros del jurado realizan el juramento y se procede a la lectura de las instrucciones iniciales, que incluyen: “cómo se desarrolla un juicio, qué es prueba y qué no lo es, cómo se valora la prueba testimonial, por cuáles delitos se juzga al acusado/a y los principios constitucionales fundamentales que deberán observar, especialmente el alcance del estándar probatorio de más allá de duda razonable” (Art. 53°).

Respecto a esta cuestión, el Dr. Saife considera que la valoración de la prueba a través de este sistema representa un “retroceso tremendo en materia procesal”, ya que, según el letrado no hay parámetros claros, fuera de la “íntima convicción” o “el leal saber y entender” de cada miembro del jurado -circunstancia absolutamente subjetiva- que brinden garantía de posible defensa alguna al imputado al momento de conocer los fundamentos del decisorio, que, por otra parte, es inmotivado, es decir, que el jurado no tiene la obligación -ni puede- decir los motivos que lo llevaron a tomar una u otra decisión en cada caso particular. Esto último, además, es cuestionado por Saife al constituir, en su opinión, “una clara contradicción con disposiciones constitucionales” referidas a la fundamentación de la pena.

Al respecto, Kevin Nielsen explicó que la motivación de las decisiones de los jurados está dada por las instrucciones, las cuales son elaboradas por las partes bajo la dirección del juez.

Tras las instrucciones iniciales tienen lugar los alegatos de apertura, en donde la fiscalía y la querrela explican sus pretensiones y señalan al jurado los hechos por los que el imputado es acusado, así como las pruebas en su defensa y en su contra. Seguidamente, se produce la prueba y se examina a los testigos y peritos que intervengan en la materia, a través de preguntas que realizan las partes. Ni los jueces ni los jurados pueden formular preguntas a quienes comparezcan a declarar en juicio.

Las pruebas se ingresan en su totalidad a través de las partes que las solicitan, y sólo pueden ser leídas, exhibidas o reproducidas.

Rige para las audiencias el principio de concentración, es decir, que las audiencias deben ser sucesivas, en jornada completa y en días consecutivos, evitando cualquier trámite que demore o dilate el proceso. Este principio ha sido destacado por algunos entrevistados como una de las principales ventajas del juicio por jurados, ya que logra disminuir considerablemente los tiempos procesales. El Dr. Ernesto Azcona, quien ha participado ya en 10 juicios por jurado, señala que “el más largo que tuve fue un caso de violencia institucional, que duró 5 días. Había 64 testigos. No tuve un caso que haya pasado a la semana siguiente”. Para el Dr. Saife, quien remarca el elevado costo del sistema del juicio por jurados, una medida pertinente en pos de la celeridad procesal sería habilitar más salas de audiencias para los tribunales técnicos unipersonales; marcando con ello que no existe la necesidad de instalar un nuevo sistema para alcanzar tal fin.

Luego de que se producen todas las pruebas, el juez explica a los jurados el derecho aplicable al caso, los delitos que están en discusión y los conceptos jurídicos centrales. También les da indicaciones sobre los posibles veredictos y los aconseja sobre cómo llevar adelante la deliberación.

La deliberación es llevada a cabo sólo por los jurados titulares y es secreta. Los jurados eligen a un vocero o vocera a fin de ordenar el debate. Cada uno debe comentar al resto el análisis de los hechos y de las pruebas. Es muy importante que los jurados se escuchen entre sí y que se atienda a todas las opiniones y los puntos de vista. Si tienen alguna duda, los jurados pueden consultarla al juez por escrito. No está estipulado un tiempo determinado para la deliberación y

concluye cuando se alcanza un veredicto unánime de culpabilidad o no culpabilidad. Una vez logrado el veredicto, el vocero o vocera del jurado lo lee ante el tribunal. Si el acusado es culpable, el juez profesional impondrá la pena en la “audiencia de cesura”.

### Función del jurado

El jurado “delibera sobre la prueba y determina la culpabilidad o la no culpabilidad del acusado en relación al hecho o los hechos y al delito o grado del mismo por el cual éste debe responder” (Art. 6º, Ley 2364-B). En otras palabras, el jurado se expide sobre los hechos, no sobre cuestiones técnicas relativas a los delitos ni a la aplicación de pena, materia que es abordada por los jueces y los demás actores del sistema judicial (defensa, fiscalía, querellantes).

El jurado elabora su veredicto según “su leal saber y entender”, de acuerdo con la prueba exclusivamente producida en el juicio y sin necesidad de explicar los motivos de su decisión. Según el juez penal Ernesto Azcona, esta característica de la “puridad” en el análisis de los hechos es una de las mayores ventajas del juicio por jurados, dado que los actores técnicos abordan en general los hechos con un sesgo importante, sea por el conocimiento jurídico respecto de los mismos o por el rol que cumpla en el proceso, lo cual muchas veces nubla las posibilidades de un acercamiento a través del sentido común y la lógica cotidiana.

Por el contrario, el Dr. Juan Carlos Saife se muestra crítico ante la posibilidad de que el jurado lego analice y se pronuncie “sólo sobre los

hechos”: “la realidad es que el jurado se termina pronunciando sobre tipicidad, culpabilidad, que es una materia muy compleja y difícilmente comprensible en un texto [instrucciones] que es leído en un par de horas. No se pronuncia nunca sólo sobre los hechos”.

El conocimiento técnico acerca de cómo un hecho se encuadra en un determinado tipo delictivo, las agravantes, los matices relacionados al grado de culpabilidad (tentativa, consumación), entre otras cuestiones, son llevadas al conocimiento del jurado a través de las instrucciones. Las llamadas “instrucciones iniciales” brindadas por el juez al jurado describen cómo se desarrolla un juicio, qué es prueba y qué no lo es, cómo se valora la prueba testimonial, por cuáles delitos se juzga al acusado/a y los principios constitucionales fundamentales que deberán observar, especialmente el alcance del estándar probatorio de más allá de duda razonable. También el juez les advierte en esa oportunidad que, finalizado el debate, les impartirá instrucciones finales con la explicación precisa de los delitos y de las cuestiones jurídicas a resolver.

Se espera que las instrucciones del juez al jurado, el requerimiento de elevación a juicio y el registro íntegro y obligatorio del juicio en taquigrafía, audio y/o video constituyan plena y suficiente base para el control amplio de la decisión del jurado.

### El juicio por jurado en los casos de delitos contra la integridad sexual

Según lo relatado por una abogada litigante cuya identidad prefirió mantener en reserva, la mayor

concentración de delitos contra la integridad sexual se da en el interior de la Provincia, principalmente en la VI Circunscripción con cabecera en J.J Castelli donde en el año 2023 inició la aplicación de esta modalidad de juicios:

“No obstante ello, en las causas en las que participé en representación de las víctimas de delitos contra la integridad sexual las mismas eligen desistir del juicio por jurados para no verse expuestas, más aún cuando son niñas o adolescentes, salvo pocas excepciones, accediendo así al instituto jurídico del Juicio Abreviado por el cual el agresor evita también ser enjuiciado y acepta su responsabilidad en el delito, aceptando una pena que, en la mayoría de las ocasiones puede ser menor a la que le hubiese correspondido en un juicio por jurados”.

En este aspecto debe recordarse que en esta clase de delitos existe amplitud probatoria. Sin embargo, si bien es posible utilizar distintos medios de pruebas para corroborar la existencia del delito, lo determinante suele ser el relato de la víctima, que al ser traumático puede llegar a tener inconsistencias y en ocasiones inclusive retractaciones. Por ejemplo, uno de los referentes entrevistados mencionó el caso de una víctima que denunció haber sido abusada, experiencia que relató en Cámara Gesell, meses después en una segunda Cámara Gesell refirió que todo había sido mentira y que sentía culpa por haber inventado eso. Es evidente, subraya el profesional, que en casos con estas características, existe una prueba acusatoria debilitada si no es correctamente litigada en un juicio por jurados.

También existe la dificultad de que, en principio, en el juicio por jurados no se aceptan “testigos de oídas” según el mismo artículo 63 de la ley por lo que, durante las audiencias preliminares, al momento de seleccionar la prueba pueden existir complicaciones al encontrarse la contradicción de que estos delitos admiten la amplitud probatoria pero la ley 2364-B de Juicios por Jurados la limita.

Otro ejemplo mencionado por varios abogados litigantes entrevistados, lo representan las causas en las que los delitos contra la integridad sexual se dan en relaciones de pareja. En estos casos, priman los estereotipos de géneros, y se acentúa el miedo respecto a si el relato de la víctima será considerado y cómo. Entonces, señalan los profesionales, “en muchas ocasiones las víctimas prefieren “arreglar” un juicio abreviado para no verse expuestas y éticamente juzgadas ante la mirada de los jurados.”

Frente a la cuestión de los prejuicios, los entrevistados que defienden la institución del juicio por jurados señalan que la audiencia de voir dire que permite la recusación de potenciales jurados sirve justamente para sacar a la luz los prejuicios que traen las personas y que podrían de alguna manera interferir en la obtención de la verdad real. Para que esta audiencia resulte provechosa para ambas partes, es necesario que estas realicen preguntas de manera clara que permitan a los ciudadanos exponer las ideas preconcebidas que pudieran tener sobre el asunto objeto del debate, de forma tal que si así lo consideran conveniente, los abogados puedan exigir su exclusión.

## ¿A quién le sirve el juicio por jurado?

Quienes defienden la institución señalan que el juicio por jurado es útil tanto para las víctimas y el imputado, como para la sociedad en su conjunto. Según estas voces, en primer lugar permite mayor imparcialidad ya que la decisión no está basada en una sola persona sino en un jurado accidental, único para ese caso, compuesto por adultos funcionales capacitados para tomar decisiones. Entienden que el azar constituye un elemento democratizador.

Por otra parte, explican que los jueces técnicos tienden a ser más benevolentes con los errores en la investigación de los fiscales y de los defensores, conducta que no es replicada por los jurados quienes son más exigentes con los vicios en la investigación. Ello redundaría en que los operadores judiciales tengan que esforzarse más por demostrar sus respectivas teorías del caso ante los jurados. Por último, estos referentes entienden que el sistema brinda mayor transparencia a las decisiones judiciales y contribuye a que aumente la confianza social en el sistema de justicia.

La mayoría de los abogados y operadores judiciales que critican el juicio por jurado entienden que existen ciertas cuestiones problemáticas propias de la institución, como por ejemplo la ausencia de responsabilidad de los jurados, frente al jury de enjuiciamiento que existe para los jueces técnicos; el hecho de que los

jurados no juzgan solamente los hechos, ya que subsumir una conducta humana en un tipo penal (tarea principal de los jurados) es justamente una cuestión de derecho; y por último el hecho de que los jurados al no estar formados en derecho carecen de una herramienta fundamental para combatir los prejuicios que es justamente el conocimiento de la ciencia jurídica.

Además, respecto al sistema de juicio por jurado aplicado en nuestra provincia, cuestionan esencialmente tres aspectos fundamentales, a saber: 1) su obligatoriedad: que el imputado no cuente con la posibilidad de elegir entre un juicio común y uno por jurados, considerando que su suerte depende más de cómo se conformó el jurado que de cuestiones de derecho; 2) la inmotivación de los veredictos, ya que entienden que resulta injusto que un imputado no sepa cuáles son los fundamentos de su condena y que una víctima desconozca los motivos de la absolución y 3) que los jurados puedan aplicar el sistema de la íntima convicción al valorar los hechos y no el de la sana crítica racional que es el que aplican los jueces.

Para la elaboración de este artículo entrevistamos a varias personas a quienes agradecemos profundamente sus testimonios: Ernesto Azcona, María Graciela Serial, María Fernanda Diez, Kevin Nielsen, Paulo Pereyra, Juan Carlos Saife; y abogados, abogadas y operadoras judiciales que prefirieron mantener su nombre en reserva.

*“Miembros del jurado: les impartiré, finalmente, una última instrucción, que es tanto o más trascendente que las anteriores y que tiene que ver con el absoluto secreto que ustedes han jurado guardar sobre vuestras deliberaciones. La ley les impone que ustedes no revelen jamás nada de lo que ha sucedido en la sala de deliberaciones, sea la forma en que han votado, las cosas que han discutido, las posturas de los demás o cómo se alcanzó el veredicto. Les pido con toda cortesía, pero también con mucha firmeza, que no den a la prensa ni a nadie, inclusive sus más allegados, detalle alguno de las deliberaciones o de cómo llegaron a vuestro veredicto”*

*Palabras de despedida impartidas por el juez técnico a los jurados luego de que pronuncian su veredicto.*

## MIRADAS LOCALES

# Configuraciones de los esquemas de derechos de exportación y su impacto sobre la competitividad local. Chaco 2004-2023

Por: Agustín Lorenzín y Santiago Meza.



## Introducción

El debate en torno a la estructura del régimen de derechos de exportación (retenciones) manifiesta que no existe un consenso amplio sobre cuál es el modo óptimo de establecer las mismas. Las retenciones como instrumento de política comercial de una economía puede atender a más de un objetivo, no solo tiene fines recaudatorios sino que también contribuyen a garantizar el abastecimiento interno a precios inferiores a los internacionales, lo cual produce efectos redistributivos. No obstante, en un análisis estático de equilibrio parcial de oferta y demanda (considerando solo el mercado de un

bien), el resultado de aplicar retenciones es una pérdida de eficiencia por la distorsión de precios. A medida que se incrementa la tasa de retenciones se reduce el excedente exportable y aumentan las cantidades ofrecidas al mercado interno, acercándose al equilibrio de economía cerrada al comercio.

Para un mismo producto, las tasas de retenciones son uniformes en todo el territorio nacional. La diferenciación de alícuotas usualmente se practica entre productos. El tratamiento diferenciado para distintos bienes permite fomentar las economías regionales, asumiendo que existen asimetrías entre regiones en cuanto a



características geográficas, productivas y grado de desarrollo. Con una estructura de alícuotas diferenciadas se puede brindar acceso al mercado internacional a una variedad más amplia de productos y diversificar el conjunto de bienes exportables a nivel nacional.

Las visiones con mayor énfasis en la eficiencia de los mercados y en evitar distorsionar las señales que envían los precios internacionales y locales abogan por una estructura de retenciones nulas o bajas y uniformes entre productos, de forma tal que los recursos se asignen allí donde las señales de mercado dictan.

La estructura de exportaciones chaqueñas contiene mayormente productos primarios como la soja, el maíz, o el trigo que son también importantes en la escala nacional de exportaciones, pero otra gran parte corresponde a productos de mayor relevancia regional, como el algodón o el extracto de quebracho. Un cambio en el esquema de retenciones tiene un impacto heterogéneo en las exportaciones de cada grupo de productos, afectando el patrón de comercio exterior de la provincia. En este artículo analizamos los cambios en el régimen de retenciones y su impacto tanto en los valores totales exportados de la Provincia del Chaco como en su estructura de productos exportados, integrando algunos aspectos teóricos con lo sucedido en las últimas décadas.

#### Competitividad regional. El rol de las Retenciones

Numerosos factores inciden en el nivel y la estructura de las exportaciones de una provincia. La

infraestructura, las distancias geográficas a los mercados de destino o puertos, los niveles de educación o cualificación de la mano de obra, el stock de capital, la ubicación de los recursos naturales, entre otros, son determinantes de la competitividad de cada región. Del lado de la demanda, el desempeño económico de los países de destino de las exportaciones influye en los precios internacionales, incidiendo en las rentabilidades de los exportadores locales. Castro y Saslavsky (2009) utilizan diversas especificaciones econométricas para cuantificar la relevancia de estos factores en los patrones de comercio exterior de las distintas regiones argentinas. Las heterogeneidades regionales son un aspecto clave en los resultados hallados en dicho trabajo, pues cada uno de los factores determinantes afecta de manera diferenciada a las exportaciones de cada región. Es de esperar que los cambios en el esquema de retenciones también posean heterogeneidad regional en su impacto sobre las exportaciones. Más allá de las subas o reducciones en las alícuotas de derechos de exportación, un cambio de régimen puede tender a alícuotas más unificadas o diferenciadas entre distintos grupos de productos. Un cambio en la alícuota media de retenciones, manteniendo los demás factores sin cambios, afectará los niveles de exportaciones. Por otra parte, un cambio de régimen tendiente a la diferenciación o unificación de alícuotas puede alterar considerablemente la composición de las exportaciones por afectar las rentabilidades relativas de cada bien.

Las exportaciones de cada producto dependen del precio efectivo que reciben los productores, el cual viene dado por el precio internacional en

moneda local, ajustado por todas aquellas distorsiones que impiden que se cumpla la ley de un solo precio<sup>21</sup>. Las cantidades del bien que no absorbe el mercado doméstico a dicho precio son exportadas. Esto puede resumirse en una medida de tipo de cambio real efectivo (TCRE) para cada bien o sector, según sea el grado de agregación:

$$TCRE_{i,t} = \frac{E_t P_{i,t}^* (1 - \tau_{i,t}) (1 - c_{i,t})}{P_t}$$

Esta formulación extrae al precio internacional en moneda doméstica de cada producto  $(E_t P_{i,t}^*)$  la alícuota de retenciones  $(\tau)$  y los costos unitarios de transporte  $(c)$  hasta el punto de embarque (si la modalidad de exportación es FOB). De esta forma, el numerador aproxima al precio efectivo que recibe el productor y el denominador es un índice de precios domésticos<sup>22</sup>.

Las depreciaciones reales (aumento del TCRE) estimulan la producción de bienes exportables dado que aumentan la rentabilidad relativa del sector transable. Sin embargo, lograr que estas depreciaciones sean duraderas es difícil en países con mucha volatilidad nominal, pues la respuesta es un aumento de precios de los bienes no transables y salarios que revierte la depreciación real.

<sup>21</sup> La ley de un solo precio establece que, en ausencia de barreras comerciales; costos de transporte; competencia imperfecta y con información perfecta,  $P=EP^*$ . Donde  $P$  es el precio doméstico,  $E$  es el tipo de cambio nominal y  $P^*$  es el precio internacional. Dado que ninguno de los supuestos se cumple en la mayoría de los casos, el levantamiento de dichos supuestos sirve para racionalizar las diferencias existentes en los niveles de precios entre países.

<sup>22</sup> Puede utilizarse aquí un índice de salarios de la economía o del sector para reflejar la competitividad de las exportaciones.

Los instrumentos de los que dispone un gobierno nacional para afectar el TCRE, independientemente de su efectividad, son la política cambiaria y la política comercial. Si es un objetivo de la administración central lograr un patrón de comercio exterior que no sólo logre equilibrios externos, sino que también contemple la estructura productiva atendiendo a las heterogeneidades sectoriales y espaciales, debe ajustar los instrumentos de modo que logre diferenciar efectivamente el TCRE entre sectores y regiones. El concepto de estructura productiva desequilibrada (Diamand, 1972) que otorga fundamental relevancia al dualismo sectorial para determinar la orientación exportadora sumado a las asimetrías territoriales que dan lugar a rentas diferenciales de localización son los aspectos claves de la realidad nacional que explican el desempeño tan dispar entre productos, e incluso de un mismo producto entre provincias, en cuanto a su inserción internacional.

El TCRE puede ajustarse a cada producto o sector con tipos de cambio múltiples o con un esquema de retenciones diferenciales. Sin entrar a discutir las diferencias en las dificultades administrativas de cada medida, cabe mencionar que no existe una equivalencia entre ambas. Los efectos fiscales en cada caso son distintos y las distorsiones que producen también (Levy y Rosales, 1996). Ambas han sido aplicadas en Argentina en el periodo post-convertibilidad. A diferencia de los tipos de cambio múltiples, los derechos de exportación no han perdido vigencia desde entonces y se consideran menos distorsionadores como instrumento para alterar rentabilidades relativas. Por estos motivos nos centraremos en los

distintos regímenes de retenciones y en cómo han afectado a las exportaciones chaqueñas en niveles y estructura.

### Breve resumen de los esquemas de retenciones desde 2002

La imposición de retenciones tiene efectos a corto plazo, impactando en el precio doméstico, producción, demanda interna y recaudación impositiva. Sin ser simplemente un traslado de recursos, las retenciones generan un costo de bienestar, derivado de menores ingresos por exportaciones y beneficios compensatorios por mayor consumo interno. A largo plazo, estas distorsiones afectan negativamente el crecimiento económico entonces es necesario entender las motivaciones de cada régimen para su tratamiento (Garriga y Rosales, 2008).

Por otra parte, las decisiones sobre la manera de fijar las retenciones surgen de complejos procesos de formación de políticas públicas donde intervienen diversos actores con intereses divergentes. El grado de organización entre actores con objetivos comunes y sus recursos políticos permiten ejercer presión sobre la formulación de políticas económicas para favorecer sus intereses, lo cual efectivamente sucede si los aspectos institucionales lo permiten. Bajo esta lógica, las retenciones pueden ser utilizadas para lograr efectos redistributivos progresivos, capturando ganancias extraordinarias de los exportadores durante períodos de precios internacionales elevados, reduciendo el nivel de precios domésticos de los bienes gravados y efectuando transferencias con lo recaudado, pero

también puede utilizarse el instrumento para favorecer a determinadas industrias o sectores productivos que ejercen presión actuando coordinadamente en un esquema político-transaccional.

Las justificaciones iniciales para la imposición de gravámenes a las exportaciones pueden encontrarse en la Resolución N° 11/2002, asignándoles una función compensatoria frente a los desequilibrios fiscales y las exigencias de asistencia social. Dicha normativa establece una herramienta de emergencia con un rol compensador atendiendo a las modificaciones cambiarias, necesidad de ingresos fiscales y de reducción de precios internos contemplando las posibles variaciones de términos del intercambio en los *commodities*.

Siguiendo a Soltz, Iglesia y Vijoditz (2023), en general podemos distinguir tres grandes períodos de cambios tributarios significativos en materia de comercio exterior entre 2002 y 2022.

En primer lugar, se distingue el período que va desde la resolución de 2002 hasta 2015. La preocupación por la inflación condujo a un aumento de los derechos de exportación entre 2005 y 2008 como respuesta al incremento de los precios internacionales<sup>23</sup>. Durante este lapso, se estableció un derecho de exportación adicional del 4% para los productos incluidos en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (N.C.M.) correspondientes a semillas y oleaginosas, derivados de origen

<sup>23</sup> Al llegar el año 2008, con la resolución 125/08 del Ministerio de Economía de Argentina, se dispuso un régimen que ajustaba la alícuota de retenciones a las exportaciones de granos según la variación de los precios internacionales. A mediados del mismo año fue dejado sin efecto luego de su tratamiento legislativo.

animal, así como residuos y desperdicios de la industria alimenticia.

Se incrementaron los gravámenes para productos como la leche en polvo, los productos lácteos, las mezclas y otros productos que contenían aceite de soja. También se realizaron modificaciones en el régimen impositivo para el maní, semillas de girasol y otras oleaginosas, así como para grasas, trigo y maíz, mientras que se redujeron las alícuotas en harinas de trigo y preparaciones alimenticias.

Uno de los cambios más significativos en el régimen tributario fue la creación del Fondo Federal Solidario, el cual estaba compuesto por el treinta por ciento (30%) de los montos efectivamente recaudados en concepto de derechos de exportación de soja, en todas sus variedades y derivados. Este fondo tenía como objetivo principal la redistribución solidaria de recursos de origen federal para fortalecer los presupuestos destinados a infraestructura en las provincias y municipios que adhirieron al programa. La provincia del Chaco se benefició con la creación de este fondo, ya que la distribución de los fondos se llevó a cabo de acuerdo con los porcentajes establecidos en la Ley de Coparticipación.

Durante un segundo período (2016-2019) se eliminaron los derechos de exportación para el trigo, maíz, carne, productos regionales, productos industriales y minerales y se redujeron en 5 puntos porcentuales las retenciones a la soja. El gobierno buscó suprimir las restricciones en el sector agropecuario y abordar los problemas en la producción de cereales mediante la reducción de las retenciones como herramienta. A

partir de septiembre de 2018, tras la crisis cambiaria, se establece el regreso de las retenciones materializado a través de medidas que establecían alícuotas en el rango de 5% a 12% con un tope nominal por cada dólar obtenido de la exportación de productos agropecuarios.

Finalmente, durante el último período (2019-2023) se implementaron nuevos ajustes en el esquema de retenciones, continuando el incremento en la alícuota media que empezó desde 2018. En primer lugar, se elimina el tope nominal fijado por la gestión anterior y se eleva gradualmente la alícuota para el complejo sojero hasta el 33%. Estas medidas se justificaron en función del contexto económico caracterizado por elevados niveles de endeudamiento, una alta tasa de inflación, recesión, un incremento del desempleo y una situación de emergencia alimentaria durante esos años. Simultáneamente, se introdujeron ajustes con el propósito de reducir ciertos derechos de exportación, especialmente para productos provenientes de economías regionales y bienes industriales. El objetivo de estas medidas fue alcanzar el potencial productivo de determinadas economías regionales y aumentar las inversiones, la producción y las exportaciones, con el fin de generar un impacto positivo en el circuito productivo de todas las provincias afectadas.

En septiembre de 2023, como última medida antes del cambio de gobierno, se introdujo una enmienda que contemplaba nuevas eliminaciones y reducciones de los derechos de exportación para productos regionales con el propósito de mejorar la competitividad de todas las economías regionales argentinas.

Bajo el mandato de Javier Milei, a fines de diciembre, el Ejecutivo presentó el documento oficial de la «Ley Ómnibus», que incluía modificaciones en el Capítulo V, denominado «Medidas Fiscales». Sin embargo, este capítulo fue posteriormente eliminado. Dentro de la Sección VI de dicho capítulo se detallaban las disposiciones relativas a los Derechos de Exportación, especificando las alícuotas aplicables a diversos productos según su clasificación en la Nomenclatura Común del MERCOSUR (N.C.M.).

La normativa fiscal presentada contemplaba una serie de disposiciones relevantes. En primer lugar, se establecía una alícuota del 15% para mercaderías no sujetas a derechos de exportación, con excepciones especificadas en los artículos 203 y 204. Asimismo, se fijaba en un 15% la alícuota para mercaderías gravadas con una alícuota inferior al 15%, con excepciones indicadas en los artículos 202, 203 y 204. En cuanto a los subproductos de la soja, se determinaba una alícuota del 33% para aquellos gravados con un 31%. Se mantenía la vigencia de derechos de exportación para ciertas mercaderías gravadas con alícuotas superiores al 15%, con excepciones especificadas en el artículo 202. Por último, se delegaba en el Poder Ejecutivo Nacional la facultad de ajustar las alícuotas, pudiendo reducirlas hasta el 0% para fomentar el desarrollo sectorial y aumentarlas hasta un máximo del 15% para garantizar la sostenibilidad fiscal, bajo ciertas restricciones.

La importancia del debate sobre las retenciones para cada sector se manifiesta con especial énfasis en el actual contexto económico y político. En aras de reducir el déficit fiscal, el

gobierno nacional ha propuesto incrementar las retenciones como medida. En respuesta a ello, gobernadores y legisladores se encuentran inmersos en negociaciones con el Poder Ejecutivo con el propósito de obtener concesiones o modificar el régimen propuesto. Dada la notable dependencia de muchas provincias de un reducido conjunto de productos para sus exportaciones, el impacto de las retenciones adquiere una importancia crucial en la capacidad de dichas regiones para fomentar oportunidades de crecimiento y desarrollo económico. Por consiguiente, comprender los patrones, tendencias y contingencias inherentes a las exportaciones provinciales, así como el efecto de las retenciones impuestas, resulta esencial para un adecuado análisis de las intervenciones públicas.

#### Efectos sobre el nivel y estructura de exportaciones chaqueñas

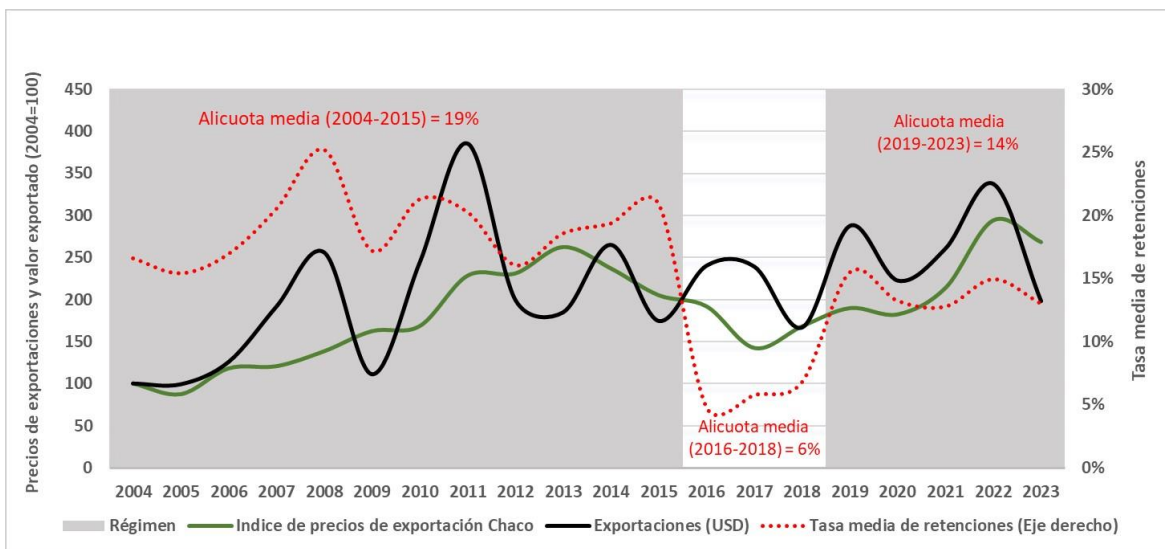
Los 3 períodos mencionados en la sección anterior se diferencian en cuanto a los niveles de retenciones y a su grado de diferenciación por productos. Durante 2016 a 2018 rigió un esquema donde los productos de exportación más importantes (exceptuando al complejo sojero) y los productos regionales tenían una alícuota de retenciones de 0%, reduciendo así la tasa media de retenciones para los productos de todas las provincias. Este esquema implica un tratamiento más unificado entre los distintos productos, a diferencia de los periodos 2004-2015 y 2019-2023, donde rigieron alícuotas mayores pero con un tratamiento más diferenciado, en aras de no afectar

significativamente a la competitividad de las economías regionales.

Durante los últimos 20 años, los distintos esquemas de retenciones han respondido a la dinámica de los precios internacionales, con alícuotas altas en periodos de precios de exportación altos y alícuotas bajas cuando los precios descendieron, aún cuando no haya regido legalmente un esquema de retenciones móviles (alícuotas variables según precios internacionales) en la mayor parte del periodo. El gráfico 1 muestra, para la Provincia del Chaco, la evolución de la alícuota media de retenciones (escala en el eje derecho) junto con la evolución de los precios

internacionales de las exportaciones y el valor total exportado (escala en el eje izquierdo normalizada en 2004=100). La dinámica de las exportaciones muestra una leve tendencia ascendente, aunque con oscilaciones muy acentuadas. Por otra parte, los precios de exportación han crecido sostenidamente hasta 2013 con un posterior retroceso de 46% hasta 2017 para luego iniciar un nuevo periodo de crecimiento alcanzando máximos en 2022.

Gráfico 1: Evolución de la alícuota media de retenciones, valor de las exportaciones y precios internacionales. Chaco (2004-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía de la Nación.

La alícuota media de retenciones muestra variaciones anuales debido a cambios en la estructura de pesos relativos de cada producto en el total exportado. Dicho promedio se obtiene ponderando la alícuota de retenciones que rige para cada producto por la

participación de dicho producto en el total de las exportaciones:

$$Alícuota\ promedio_t = \sum_i \alpha_{i,t} \tau_{i,t}$$

Donde  $\tau_{it}$  representa la alícuota para el bien  $i$  en el periodo  $t$  y  $\alpha_{it} = \frac{x_{it}}{X}$  es el peso relativo del bien (exportaciones del producto sobre las exportaciones totales).

El criterio para dividir los periodos es que cada uno se caracteriza por un nivel distinto sobre el que oscila la

alícuota media y un grado distinto de diferenciación entre las alícuotas individuales. La tabla siguiente muestra las distintas tasas de retenciones para cada periodo y grupo de productos.

Tabla 1: Esquemas de retenciones según el periodo

| Periodo   | Soja | Girasol, Maíz, trigo y sorgo | Productos regionales exportables de Chaco | TASA MEDIA ( $\tau$ ) |
|-----------|------|------------------------------|---|-----------------------|
| 2004-2015 | 32%  | 21%                          | 7%  | 19%                   |
| 2016-2018 | 30%  | 0%                           | 0%  | 6%                    |
| 2019-2023 | 32%  | 10%                          | 5%  | 14%                   |

Fuente: Elaboración propia en base a Bolsa de Comercio de Rosario y resoluciones oficiales del Ministerio de Economía de la Nación.

En cuanto a la estructura del comercio exterior, la orientación exportadora chaqueña por grandes rubros no ha cambiado en el tiempo. Durante las últimas tres décadas, la exportación de productos primarios ha representado el 76% de las exportaciones totales. Si a los productos primarios le sumamos las manufacturas de origen agropecuario (MOA), representaron el 97,3% de las exportaciones de la provincia en dicho periodo. Las cifras reflejan una estructura de exportaciones más primarizada que la agregada a nivel nacional donde la proporción para exportaciones de productos primarios en el mismo periodo es de 26% y la de productos primarios más MOA es de 66%. Esto implica una gran diferencia respecto al promedio nacional en cuanto al contenido tecnológico de las

exportaciones y complejidad económica. No necesariamente estas brechas sirven para diagnosticar dificultades al desarrollo regional dado que pueden ser más bien una consecuencia natural de la geografía y las funcionalidades territoriales. El territorio impone condiciones y toda política pública, ya sea a nivel macro o regional, debe considerar las interdependencias entre regiones y sectores si busca mejorar los desempeños regionales o agregados.

En este sentido, es seguro que ningún esquema de retenciones por sí solo pueda alterar la orientación puramente extractiva de las regiones periféricas. Su combinación con un régimen de transferencias intergubernamentales acorde a las estrategias de desarrollo regional y los

sistemas de apoyo pueden complementar las mejoras de competitividad y crear bases productivas más integradas que efectivamente añadan complejidad.

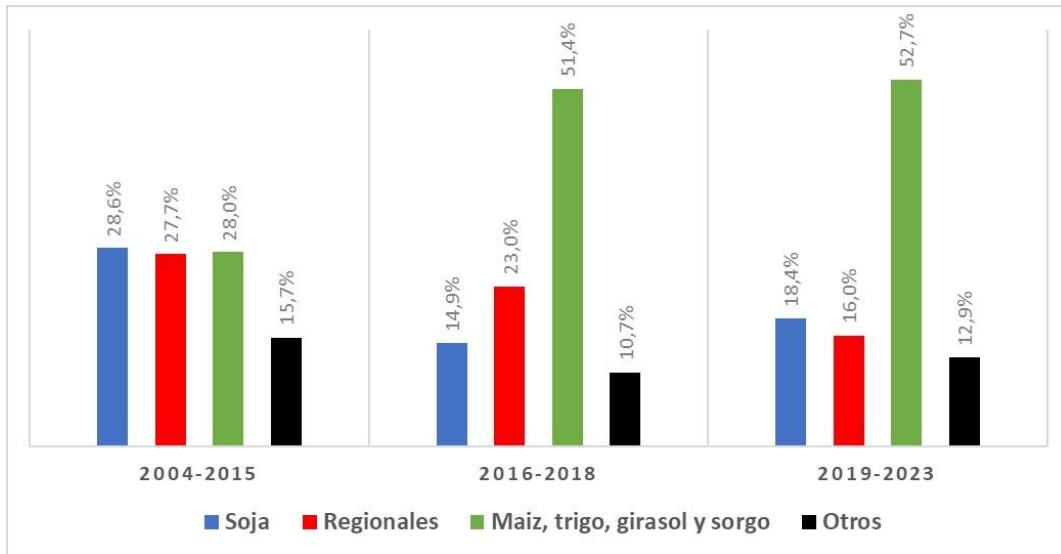
Aunque la estructura primarizada de las exportaciones chaqueñas no se haya alterado, si se han producido cambios en las participaciones de cada uno de los productos primarios. El gráfico 2 muestra, para los distintos períodos, la participación en el total exportado para los grupos de productos que figuran en la tabla 1<sup>24</sup>. Considerando los promedios para los periodos 2004-2015 y 2016-2018, los precios internacionales han caído para todos los productos considerados, en mayor medida los del trigo, sorgo y maíz (caídas en torno al 20%). Sin embargo, estos últimos conforman el grupo de productos que mayor participación ha ganado entre dichos periodos. Por su parte, la participación de la soja se redujo considerablemente (casi a la mitad) y la de los productos regionales disminuyó levemente. Al pasar del segundo al tercer periodo, la participación de los productos regionales cae 7% al ser el único grupo que disminuyó su valor exportado respecto al periodo anterior.

---

<sup>24</sup> En la categoría “Otros” se agrupan a los demás productos exportados que individualmente representan una muy baja participación.



Gráfico 2: Composición de las exportaciones chaqueñas en cada subperiodo



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Se observa una clara reorientación de la canasta exportadora del Chaco donde los productos de relevancia regional han perdido peso con contrapartida en un aumento de la importancia de productos primarios con anclaje territorial en la zona núcleo<sup>25</sup>.

Las variaciones pueden reflejar el hecho de que el cambio en el esquema de retenciones ha afectado las rentabilidades relativas en favor de productos como el maíz, trigo, girasol y sorgo, aunque también las diferencias en escalas y tecnología de producción pueden diferir con respecto a otros productos y permitir un ajuste más rápido ante cambios de precios relativos. En este sentido, se puede afectar los retornos relativos dentro de las actividades transables con cambios en el esquema de retenciones, pero la reducción de los riesgos asociados a cada actividad requiere de intervenciones que cumplan con criterios de estabilidad y

compromiso como condición necesaria para la realización de inversiones tendientes a la generación de escalas y acumulación de conocimientos productivos.

Finalmente, se presentan algunas estimaciones basadas en especificaciones econométricas con el propósito de aproximarnos a los efectos causados por cambios en la política de retenciones. Para ello se construyen paneles de datos que permiten explorar la doble variabilidad (temporal y por producto) de los factores relacionados con las exportaciones. Cada producto cuenta con su sendero de precios y tasa de retenciones, que impactan de manera diferenciada sobre los montos que exporta la provincia. La exportación de cada producto no solo depende de su propia alícuota y precio, sino que existe cierta interdependencia con los demás en la medida que el productor pueda sustituir su producción y rotar según las condiciones de precios y retenciones vigentes.

<sup>25</sup> La disminución del Índice de Complejidad Económica del Chaco en los últimos años es atribuible a los cambios en la composición de la canasta exportadora.

Las especificaciones a utilizar son las dos siguientes:

$$\ln X_{it} = \beta_0 + \beta_1 \tau_{it} + \beta_2 \ln TCR_{it-1} + \beta_3 \underline{d}_{it} + \theta Z_{it} + e_{it} \quad (1)$$

$$\ln X_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{régimen}_{it} + \beta_2 \ln TCR_{it-1} + \beta_3 \underline{d} + \theta Z_{it} + e_{it} \quad (2)$$

Donde  $TCR_{it-1}$  es el tipo de cambio real sin ajustar por retenciones ni otros costos rezagados en un año y  $\underline{d}_{it}$  es la distancia media a los países de destino de las exportaciones de cada producto. Por su parte, la variable  $Z$  contiene controles tendenciales y variables binarias correspondientes a cada producto (método de efectos fijos).

La primera especificación contiene la desventaja de que la alícuota de retenciones para cada producto, cuyo efecto nos interesa aproximar, tiene poca variabilidad en el tiempo dado, que se cambia cada cierta cantidad años por decisiones de política económica, lo cual incide en la eficiencia del estimador. Por otra parte, la segunda especificación utiliza una variable binaria indicativa del régimen para evaluar cambios

discretos en las alícuotas, con lo cual no estima el efecto del cambio en un punto porcentual de la alícuota, sino el paso de un régimen a otro con esquemas distintos de retenciones. La tabla 2 exhibe los resultados obtenidos para cada especificación. Los datos utilizados provienen principalmente de la base de origen provincial de las exportaciones (OPEX) del INDEC, junto con datos del Ministerio de Economía de la Nación y del Banco Central. Se utilizan 9 grupos de productos que representan más del 90% de las exportaciones (algodón, arroz, carnes, extracto de quebracho, girasol, maíz, trigo, soja y sorgo) con datos del periodo 2004-2023. Estos grupos pueden incluir a su vez productos individuales con alícuotas diferentes. Se utilizan alícuotas promedio para cada grupo.

Tabla 2: Efectos sobre el valor exportado

| Variable  | Especificación 1           | Especificación 2       |
|---|----------------------------|------------------------|
| Tendencia lineal                                      | 0.0475*** (0.015)          | 0.068*** (0.024)       |
| <b>Alícuota (<math>\tau</math>)</b>                   | <b>-0.0329*** (0.0116)</b> | -                      |
| Log TCR (t-1)   | 0.628** (0.295)            | 0.72**(0.31)           |
| Log distancia media ( $\underline{d}$ )               | -0.51 (0.328)              | -0.439 (0.322)         |
| <b>Cambio de régimen (eliminación de retenciones)</b> | -                          | <b>0.3925* (0.207)</b> |

Nota: Error estándar figura entre paréntesis. Estimadores con \*\*\* indican p-valor<0.01, \*\* p-valor<0.05 y \* p-valor<0.1. Cada especificación cuenta con 177 observaciones. Método de estimación utilizado: Efectos fijos. Se utilizan ponderadores de acuerdo a la participación de cada grupo de productos en las exportaciones.

Fuente: Elaboración propia en base a Indec, Ministerio de Economía y BCRA.

La variable de la última fila estima el efecto sobre las exportaciones totales atribuible al cambio de régimen de retenciones de finales de 2015. La eliminación de retenciones (que exceptúa al complejo sojero) redujo en 13 puntos la alícuota media para los productos de exportación del Chaco debido al cambio de alícuotas individuales y también al cambio en la composición de productos exportados. El efecto estimado del cambio de régimen es de casi 40%<sup>26</sup>. Por otra parte, la especificación que incluye a la alícuota de retenciones expresa el efecto de la variación de un punto porcentual sobre las exportaciones. Este efecto (-3,29%) expresa un promedio de la cuantía en que la alícuota para cada producto individual afecta las exportaciones de manera desagregada. Existirán productos más y menos sensibles a cambios en las retenciones (por encima y por debajo de -3,29%)<sup>27</sup>.

Ambas estimaciones controlan todos los factores que varían entre los grupos de productos pero que no varían en el tiempo. Aquí podemos mencionar (solo válidamente para el corto/mediano plazo) la ubicación geográfica donde se desarrolla cada actividad al interior de la provincia o diferencias en aspectos tecnológicos y productivos en regiones de lento desarrollo, entre otros. Si se producen transformaciones estructurales en el territorio, nada podemos garantizar sobre la estabilidad temporal de los

<sup>26</sup> Más exactamente, pasar del régimen de retenciones de 2004-2015 al de 2016-2018 implica un efecto de 48% =  $\exp(0.3925) - 1$ . La cifra 39,25% puede entenderse como la diferencia de exportaciones entre regímenes sin importar si pasamos del primero al segundo o del segundo al primero.

<sup>27</sup> No se estiman en el presente trabajo dado que se requiere un panel más extenso (periodos más largos o mayor desagregación por producto) a fin de conservar grados de libertad aceptables.

resultados econométricos, aunque son útiles para aproximar los efectos de modificar el esquema de retenciones en las condiciones actuales.

### Comentarios finales

En este artículo se han presentado resumidamente algunos de los aspectos teóricos y de la historia reciente sobre los derechos de exportación en Argentina para integrarlos en un análisis de lo acontecido en materia de comercio exterior para la Provincia del Chaco en los últimos 20 años.

La dificultad para lograr mejoras en la competitividad regional proviene de patrones establecidos que tienden a autorreforzarse, junto con tratamientos fiscales/promocionales uniformes o discriminados en base a criterios que no responden a la heterogeneidad regional. El esquema de retenciones se incluye entre dichos tratamientos y son sus efectos los que hemos analizado. La fijación de las alícuotas corresponde al nivel nacional y el esquema elegido incide sobre la competitividad de todas las regiones. Todo esquema de retenciones que forme parte de un régimen entre cuyas prioridades figure el fomento de las economías regionales y diversificar exportaciones requiere de articulaciones entre niveles de gobierno, actores empresariales y mucho conocimiento técnico, de forma tal que sea posible apreciar las restricciones que impone la realidad territorial.

Si bien las exportaciones chaqueñas siempre han sido de baja complejidad y contenido tecnológico. Los datos analizados muestran que la configuración de comercio exterior

del Chaco ha acentuado sus características periféricas, orientando sus exportaciones a productos primarios cuyos centros de transformación se encuentran en el núcleo.

El análisis realizado en este trabajo se restringe al esquema de retenciones y su impacto sobre la competitividad y exportaciones. Un tratamiento más amplio de la

competitividad regional requiere considerar los incentivos que otorga el régimen de transferencias intergubernamentales a las provincias en cuanto a la generación de espacios fiscales para acumular capacidades productivas.

### Referencias

- Castro, L., & Saslavsky, D. (2008). Cazadores de mercados: comercio y promoción de exportaciones en las provincias argentinas. Fundación CIPPEC.
- Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo económico*, 12(45), 25-47.
- Garriga, M., & Rosales, W. (2008, agosto). "Efectos asignativos, distributivos y fiscales de las retenciones a las exportaciones" (Documento de Trabajo No. 75). Universidad Nacional de La Plata.
- Levy, S., & Rosales, R. (1996). Los tipos de cambio múltiples y el racionamiento de las divisas: la teoría y una aplicación al caso de El Salvador. *El Trimestre Económico*, 63(250 (2)) 1015-1052.
- Soltz, Hernán; Iglesia, María y Vijoditz, Paula (2023). "Los derechos de exportación en Argentina: evolución histórica y situación actual". Serie Plan Estratégico 2021-2025. Administración Federal de Ingresos Públicos.

## Autores de este número

- **Afra Blundetto**

Estudiante de Lic. En Economía (UNNE). Equipo de investigación de la Escuela de gobierno de la provincia del Chaco.

- **Agustín Lorenzín**

Estudiante de Lic. En Economía (UNNE). Equipo de investigación de la Escuela de gobierno de la provincia del Chaco.

- **Alejandro Manzo**

Dr. en Derecho y Ciencias Sociales. Mg. en Sociología. Abogado. Investigador adjunto de CONICET en IDEJUS, UNC. Se especializa en reestructuraciones de deuda soberana y Gobernanza Financiera.

- **Ayelén Flores**

Abogada por la UNNE. Magíster en Desarrollo Internacional por la Universidad de Barcelona. Investigadora en la Universidad Nacional del Nordeste. Investigadora y coordinadora en la Escuela de Gobierno del Chaco. Consultora en organismos públicos y en entidades del tercer sector.

- **Jimena Molina**

Abogada (UNNE). Profesora en Lengua y Literatura (UNNE). Docente titular por concurso de oposición y antecedentes en la cátedra de Lengua y Cultura Griegas e investigadora categoría V (Facultad de Humanidades UNNE – Secretaría General de Ciencia y Técnica). Tesista de la Maestría en género y políticas públicas (FLACSO-PRIGEPP).

- **Ramiro Bertoni**

Doctor y Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA). Docente e Investigador de la Universidad de San Martín (UNSAM) y de la Universidad de Quilmes (UNQ), y docente de grado y posgrado en otras Universidades: Universidad Nacional de Moreno, la Universidad Nacional de Tres de Febrero y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de General Sarmiento y la Universidad Di Tella. Se especializa en temáticas relacionadas con la economía internacional, la política comercial y la integración económica.

- **Santiago Meza**

Estudiante de Licenciatura en Economía (UNNE). Miembro del equipo de investigación de la Escuela de Gobierno de la provincia del Chaco.