

The background features a complex geometric design. A prominent red diagonal line runs from the top left towards the bottom right. Several thin brown lines intersect to form a large 'X' shape. A circle is positioned at the top, partially overlapping the red line and the brown lines. Below it is an inverted triangle. At the bottom, another triangle contains a circle, and to its right is another inverted triangle. The overall composition is minimalist and modern.

EL CASO
ARGENTINO

El camino hacia el cambio

 **Libertad
y progreso**

El caso argentino: el camino hacia el cambio / Compilación de Manuel A. Solanet ; Franco Marconi. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundación Libertad y Progreso, 2025.

250 p. ; 22 x 15 cm.

ISBN 978-987-47163-6-1

I. Políticas Públicas. I. Solanet, Manuel A., comp. II. Marconi, Franco , comp.

III. Título.

CDD 320.82

© 2025 Fundación Libertad y Progreso

Primera edición: junio 2025

Todos los derechos reservados.

Se permite la reproducción parcial de esta obra con la debida cita de la fuente, exclusivamente para fines académicos, educativos o de difusión sin fines de lucro.

Queda prohibida la reproducción total o su uso comercial sin la autorización expresa de la Fundación Libertad y Progreso.

Dirección editorial:

Fundación Libertad y Progreso

Lavalle 636, 5° piso, CABA

info@libertadyprogreso.org

www.libertadyprogreso.org

Editado y compilado por Manuel Solanet, director del Área de Políticas Públicas de Libertad y Progreso, y por Franco Marconi, analista en Políticas Públicas de Libertad y Progreso

Impreso en Argentina por FP IMPRESORA,

Antonio Beruti 1560, Florida Oeste, Vicente López

www.fpimpresora.com.ar

EL CASO ARGENTINO

El camino
hacia
el cambio

Índice

Del estancamiento y las crisis recurrentes a un cambio de paradigma	9
I. La Reforma del Estado	39
II. Las desregulaciones del primer año de Javier Milei	61
III. La reforma laboral	73
IV. Cambios aún no realizados en la Coparticipación Federal de Impuestos	79
V. Una estrategia de Defensa para la Argentina	87
VI. La política exterior	111
VII. La política comercial	147
VIII. La Argentina frente al Cambio Climático	173
IX. La transición energética	185
X. La política agropecuaria	205
XI. La política industrial	221
XII. La política en salud	237
Hacia el segundo año de Milei	248

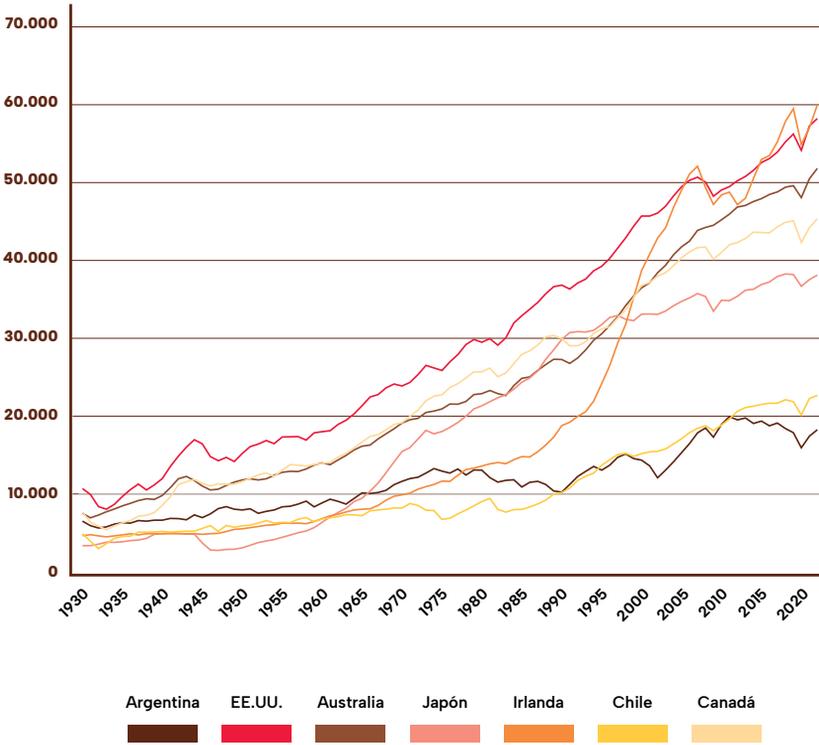
“La Argentina mejoró rápidamente su posición en el Índice de Libertades Económicas, reflejando los primeros resultados positivos de las reformas implementadas.”

Del estancamiento y las crisis recurrentes a un cambio de paradigma

El año 1853 marcó el inicio de un largo periodo de crecimiento de la Argentina. Ese impulso se sostuvo con mayor o menor intensidad por las siguientes ocho décadas. Habían sido superados los conflictos internos que caracterizaron la organización de la nación y la batalla de Caseros puso fin a la larga tiranía de Juan Manuel de Rosas. Fue sancionada una constitución inspirada en los principios republicanos y libertarios de la Constitución de los Estados Unidos. Una lúcida generación de hombres liderados intelectualmente por Juan Bautista Alberdi, la llamada Generación del 37, sentó las bases para que un país hasta entonces pobre y despoblado se convirtiera en un foco de atracción de masas de inmigrantes. En pocos años se llegó a constituir una población predominantemente europea que llegó a exhibir un ingreso por habitante entre los más altos del mundo.

PBI PER CÁPITA

Medido en US\$ constantes de 2011. 1930- 2022.



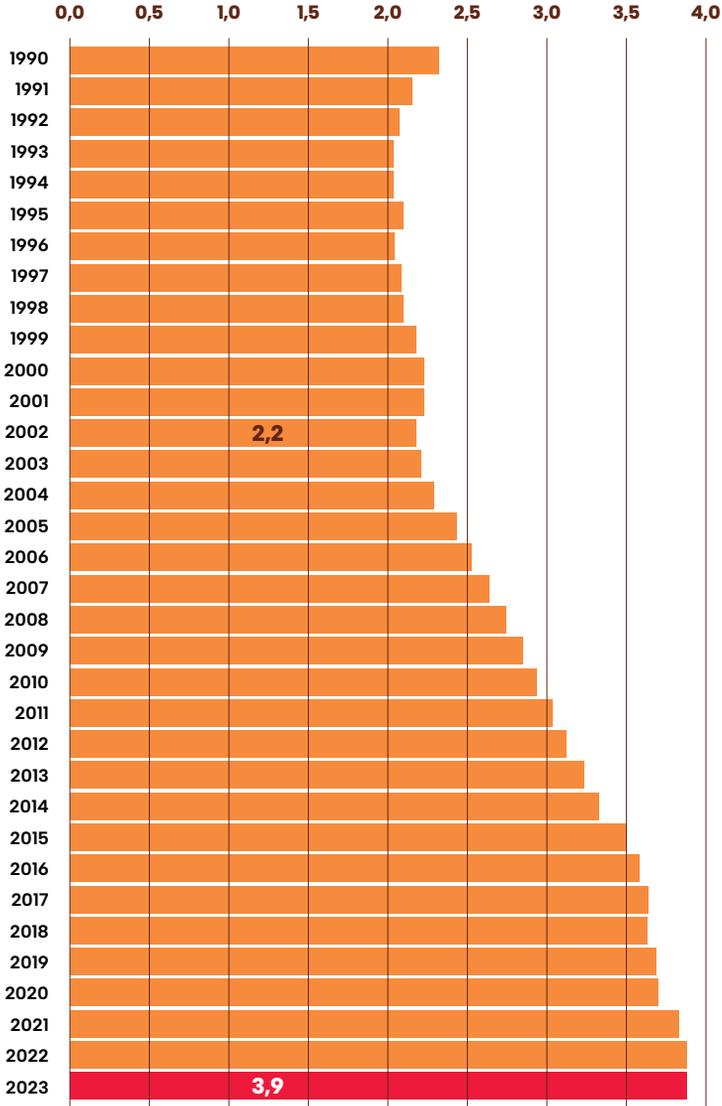
Fuente: Libertad y progreso en base a Maddison Project.

La crisis mundial de 1929 motivó el surgimiento de opiniones proclives al aislamiento internacional. Estas se intensificaron hacia finales de la 2ª Guerra Mundial e impulsaron las políticas proteccionistas instrumentadas luego del golpe militar del 4 de junio de 1943. Este movimiento fue liderado por el entonces coronel Juan Domingo Perón que impuso su huella en las décadas siguientes. Las elecciones de 1946 le otorgaron la presidencia, asumiendo con un programa estatista, proteccionista y corporativo. Su simpatía por Mussolini y sus ideas fue la guía para crear una estructura politizada de sindicatos únicos, agrupados en una única confederación ligada al poder. La teoría de la dependencia y la sustitución de importaciones fueron los ejes de un discurso que se impusieron en amplios sectores de la política y de la intelectualidad.

La demagogia y el populismo ganaron el apoyo de las mayorías populares y consecuentemente desplazaron el baricentro del pensamiento adoptado por la clase política. El Partido Radical y el Socialismo democrático, que habían defendido la estabilidad de la moneda y la libertad de comercio, movieron sus plataformas hacia el estatismo y el “vivir con lo nuestro”. No hubo por ello una oposición significativa a la estatización de los servicios públicos ejecutada por Perón.

EMPLEO PÚBLICO EN ARGENTINA

En millones de trabajadores. Consolidado nación, provincias y municipios.

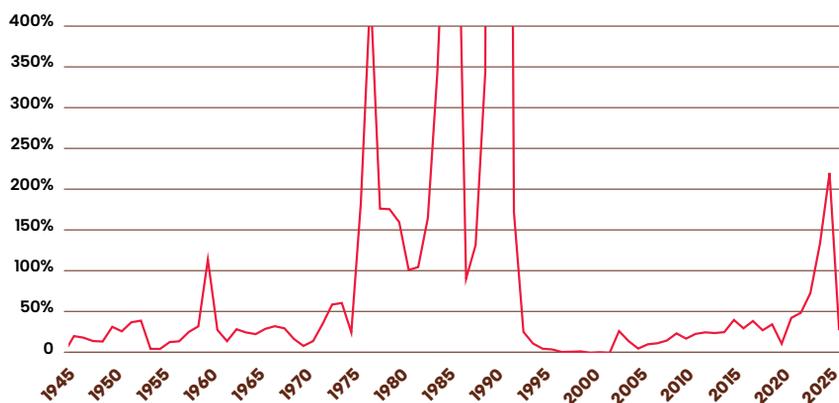


Fuente: Libertad y Progreso en base a Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El modelo de desarrollo aplicado a partir de aquel giro tuvo las consecuencias previsibles. Los subsidios explícitos o encubiertos a las industrias protegidas cargaron sobre el gasto público lo mismo que las pérdidas de las empresas estatizadas. Al mismo tiempo crecía la burocracia estatal en el gobierno nacional, las provincias y los municipios. La presión impositiva creció sostenidamente pero no alcanzó para cubrir el aumento del gasto público. Emergió así el déficit fiscal que se mantuvo crónicamente y que fue cubierto con emisión y endeudamiento. La consecuencia fue la inflación y recurrentemente el default de la deuda pública.

PRECIOS AL CONSUMIDOR

Var mensual del IPC. Promedio Anual 1945-2025.

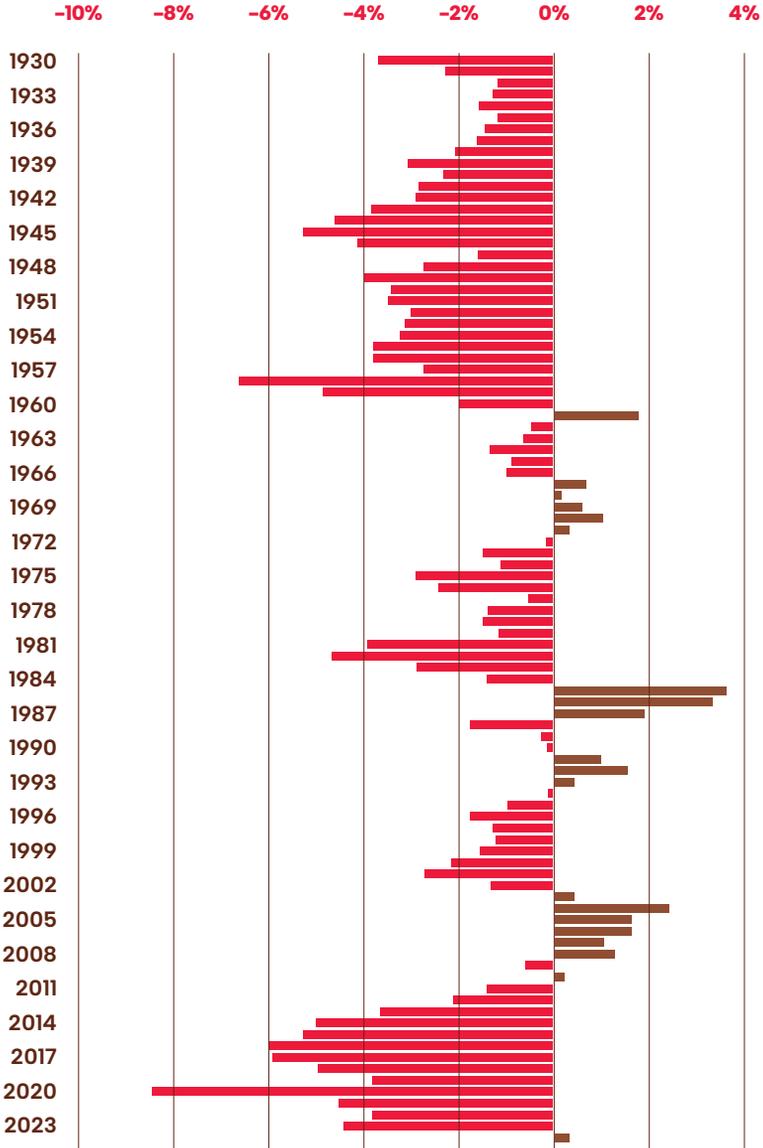


Fuente: Libertad y Progreso en base a Fundación Norte y Sur e INDEC.

El sector agropecuario, de mayor eficiencia relativa, debió soportar una elevada presión impositiva y además pagar más caro sus insumos y maquinarias. Intentando revertir el déficit de la balanza comercial las importaciones fueron sujetas a elevados aranceles, así como sometidas a limitaciones y prohibiciones. Pero la pérdida de competitividad afectó también las exportaciones. Los déficits gemelos: fiscal y de balanza de pagos, se instalaron crónicamente. La reducción del estado estaba fuera del leguaje político de los que aspiraban a ganar elecciones o retener el poder. El control de cambios fue el arma usual contra la crisis externa, la que se adjudicaba a la especulación y al poder dominante de los países centrales.

RESULTADO FISCAL

Acumulado Anual. Como % del PBI.



Fuente: Libertad y Progreso en base a Fundación Norte y Sur.

Debe aclararse qué si bien ese fue el modelo de política oficial predominante a partir de los cuarenta, hubo algunas excepciones que lamentablemente no tuvieron continuidad, tanto en los gobiernos constitucionales como en los de facto. Varias de esas experiencias fueron mostradas como de cambio hacia políticas liberales, pero en realidad lo fueron parcialmente y por ello fracasaron; dando, lamentablemente, argumento a quienes impugnaban las ideas de la libertad.

La Fundación Libertad y Progreso y otros think tanks argentinos y del exterior fueron profundizando el diagnóstico y proponiendo los cambios para lograr una verdadera transformación, el uso novedoso de las redes sociales permitió que estas propuestas alcanzaran mayor difusión y, particularmente, llegaran a los jóvenes. Fue más fácil hacer llegar información y reflexión a la gente. Se pudo poner en evidencia el juego de intereses que sustentaban las políticas regresivas y que se oponían a los cambios necesarios y beneficiosos para la sociedad en su conjunto. Creemos que esta tarea de difusión facilitó el camino para un cambio de opinión y el logro del triunfo electoral de Javier Milei en 2023.

La situación del país a mediados de 2023 era extremadamente grave. El primer desafío de la gestión de Javier Milei consistió en evitar una hiperinflación latente, impulsada por un descontrolado déficit fiscal y una desbordada deuda explícita en el balance del Banco Central. Sus pasivos remunerados superaban tres veces la base monetaria, con una tasa de interés cercana al 270% anual, representando una bomba de tiempo. La firme decisión de llevar el déficit fiscal a cero desde el primer mes permitió alcanzar rápidamente un superávit primario, suficiente incluso para afrontar el pago de intereses de la deuda pública, situación que se mantuvo hasta el presente (febrero de 2025). Gracias a esto, el balance del Banco Central fue saneado en aproximadamente un 90%, reduciendo significativamente los pasivos remunerados y disminuyendo sustancialmente la tasa de interés en pesos, que cayó por

debajo del 30% anual. A ello se sumó la eliminación progresiva de las restricciones cambiarias y la salida del cepo, lo cual permitió la unificación del tipo de cambio, mejoró la transparencia del sistema de precios y eliminó distorsiones que afectaban gravemente al comercio exterior, la inversión y el ahorro. Este paso fue fundamental para restaurar la confianza en el peso, reducir la brecha cambiaria y facilitar la remonetización de la economía. Además, el acuerdo de facilidades extendidas con el FMI, que libera recursos de libre disponibilidad, permite completar el saneamiento del balance del Banco Central, alcanzando el 100% de cobertura de sus pasivos con activos reales.

Esta estabilidad fiscal y monetaria fue clave para reducir la inflación del 211% alcanzada en 2023 al 117% en 2024, proyectándose una caída al 24% anual para 2025. Mientras tanto, el riesgo país descendió considerablemente, desde niveles superiores a los 2.600 puntos durante 2023 hasta aproximadamente 760, a pesar de la volatilidad observada en semanas recientes.

La visión del gobierno de Milei no se limitó al control de la inflación. Apuntó a reformas estructurales que ya comenzaron a dar frutos visibles. De acuerdo con el informe oficial de la Heritage Foundation, la Argentina mejoró rápidamente su posición en el Índice de Libertades Económicas: obtuvo una puntuación de 54,2 en el informe de 2025, ubicándose en la posición 124 a nivel mundial, reflejando los primeros resultados positivos de las reformas implementadas. Según cálculos de Libertad y Progreso –en el informe elaborado por Lic. Eugenio Marí– y basados en la desregulación, la apertura económica, y la mejora fiscal y monetaria, Argentina podría ascender 61 posiciones, desde el puesto 145 en 2023 hasta el 84 a fines de 2025.

Un aspecto crucial de estas reformas fue el ajuste inicial del gasto público en el primer trimestre de 2024, que, aunque doloroso, permitió una rápida recuperación económica en forma de “V”, con crecimiento punta contra punta, pese a que el promedio

anual aún mostró una caída del 1,7%. Este ajuste abrió el espacio necesario para una reducción de la presión impositiva. Se eliminó el impuesto inflacionario —equivalente al 3,1% del PBI— beneficiando principalmente a los sectores más vulnerables. También se suprimió el impuesto PAÍS del 17,5% a todos los productos importados (con un costo fiscal del 1,5% del PBI), así como otras cargas tributarias como el ITV y las retenciones a las exportaciones de economías regionales. Además, se redujeron temporalmente las retenciones para los principales cultivos y se amplió el tope de ingresos para entrar al régimen especial del monotributo.

En este contexto, la ministra Sandra Petovello, aseguró la protección efectiva de los sectores más vulnerables durante el momento más duro del ajuste, incrementando en términos reales las transferencias sociales, eliminando intermediarios y permitiendo así una reducción de la pobreza, que había escalado dramáticamente hasta el 57,4% en enero de 2024, según el Observatorio Social de la UCA, se redujo al 36,8% en el segundo semestre de 2024, según estimaciones de la Universidad Torcuato Di Tella. Sin embargo, la pobreza estructural (medida de forma multidimensional) se mantuvo elevada: alcanzó el 41,6% en el tercer trimestre de 2024, y la pobreza infantil superó los dos tercios, lo que indica que los sectores más vulnerables continúan enfrentando desafíos significativos.

Un segundo objetivo clave fue mejorar la seguridad de los ciudadanos. Bajo la conducción de la ministra Patricia Bullrich, se logró una reducción de la tasa de homicidios, que alcanzó en 2024 un mínimo histórico de 3,8 homicidios cada 100.000 habitantes —la cifra más baja registrada—, representando una caída del 13,6% respecto al año anterior. Destaca especialmente la ciudad de Rosario, donde el “Plan Bandera” permitió una reducción del 73% en homicidios, reflejando claramente la efectividad de las políticas implementadas. También se redujo la cantidad de cortes de calles y rutas por parte de los denominados “piqueteros”.

En el marco de las reformas impulsadas por el gobierno de Javier Milei, el DNU 70/23 incluyó amplias medidas de desregulación; sin embargo, no ha estado exento de desafíos. Amparos judiciales han frenado temporalmente algunos de sus artículos, demorando la implementación de cambios clave en el mercado de trabajo y en la libertad sindical, evidenciando las tensiones entre el impulso reformista y las estructuras corporativas existentes. Estas dificultades se ven acentuadas por la falta de mayorías parlamentarias, dado que el gobierno comenzó con apenas 38 diputados sobre 257 y 7 senadores sobre 72, situación que podría mejorar en las elecciones de octubre de este año.

Es importante reconocer además el papel destacado del ministro de Economía, Luis Caputo, cuya gestión fue determinante en la reducción del gasto público y en la consolidación del equilibrio financiero del país. Por su parte, el ministro Federico Sturzenegger merece también un reconocimiento por liderar la desregulación y modernización del Estado, impulsando condiciones favorables para el desarrollo económico y la inversión. Muchas de las medidas de ambos —como el nuevo régimen para grandes inversiones, que asegura menores impuestos y facilidades para importar e invertir, junto con medidas de desregulación— han generado un contexto propicio para el despegue de numerosos sectores: petróleo y gas, energías renovables, minería, sector inmobiliario, construcción, turismo, vuelos de cabotaje, entre otros.

Este libro marca claramente el grado de avance alcanzado, pero también expone los tremendos desafíos pendientes. Las reformas de primera, segunda y tercera generación —como la reforma laboral, sindical, previsional, educativa y de salud— aún requieren un esfuerzo enorme. Falta mucho para dismantelar la “república corporativa”, concepto acuñado por Dr. Jorge Bustamante, que incluye la influencia negativa de los sindicatos, los “empresarios”, regímenes como el de Tierra del Fuego, así como reformas políticas imprescindibles como la eliminación de la lista sábana

y reformas judiciales profundas para mejorar sustancialmente la seguridad jurídica del país.

Finalmente, es imprescindible reconocer el respaldo ciudadano a estas reformas, especialmente durante el primer semestre, que fue el más difícil. Este apoyo superó nuestras expectativas, manteniéndose siempre elevada la imagen del presidente incluso entre los sectores de menores ingresos, que, si bien son los que más podrían sufrir el ajuste inicial, son los que más se benefician con la reducción de la inflación.

Este libro es, pues, una referencia para comprender el proceso actual, consolidar las reformas en marcha y avanzar con determinación hacia el futuro prometido por la libertad.

EL AVANCE DEL CAMBIO

Hacia fines de 2022 la Fundación Libertad y Progreso dio forma y publicó las “Reformas para construir nuestro futuro”. Se trataba de un verdadero programa de gobierno orientado a las reformas profundas que requería un país en crisis. Un año después, el 10 de diciembre de 2023 se inició la gestión del presidente Javier Milei quien había sido elegido con una propuesta de cambio que la mayor parte de la ciudadanía consideraba indispensable. Las líneas fundamentales de ese programa coincidían con los postulados por nuestra Fundación.

Transcurrido más de un año es posible evaluar lo realizado, tanto en sus alcances como en sus resultados. Sin duda el balance es marcadamente positivo, particularmente en el plano económico. Esto confirma que la orientación general de las políticas en este campo han sido las correctas. Obviamente, cuando se habla de balance se ponen sobre la mesa aspectos positivos y también negativos. Si el propósito es corregir estos últimos y potenciar los primeros, lo primero y útil es identificarlos.

No es posible ni pertinente elaborar una medición cuantificada del grado de ejecución de las políticas y metas que se propuso el presidente Javier Milei en su campaña. A continuación, se muestra nuestra evaluación cualitativa de las principales líneas de acción.

POLÍTICAS DE CAMBIO	GRADO DE CUMPLIMIENTO	IMPULSO HACIA EL FUTURO
Logro del equilibrio fiscal	Alto	Sostenido
Control de la deuda pública	Alto	Sostenido
Saneamiento del BCRA	Alto	Sostenido
Reducción de la inflación	Alto	Sostenido
Desregulación y libertad económica	Alto	Sostenido
Privatización y supresión de organismos	Medio	Creciente
Reforma del Estado, racionalización	Medio	Sostenido
Reforma Laboral	Medio	Lento
Reforma monetaria y libertad cambiaria	Bajo	Creciente
Apertura Externa	Medio	Sostenido
Reforma impositiva y de la Coparticipación	Bajo	Lento
Supresión de piquetes y corrupción en fondos sociales	Alto	Sostenido
Seguridad	Medio - Alto	Sostenido
Calidad institucional	Medio	Con altibajos

El logro del equilibrio fiscal comprende acciones en dos frentes: ingresos y gastos. Particularmente la atención se debe enfocar en el gasto y su reducción. Lo realizado en el primer año de la gestión de Milei puede verse con más claridad con la siguiente apertura.

REDUCCIÓN DEL GASTO PÚBLICO DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL EN PORCENTAJE DEL PBI.

Acumulado 2024 vs 2023.

RUBRO	META ALCANZABLE %PBI	REAL EN EL PRIMER AÑO %PBI
MEDIANTE RECORTES REVERSIBLES	-	1,7
Licucción de salarios y jubilaciones	-	1,0
Atrasos en los pagos	-	0,4
Paralización de obras y compras esenciales	-	0,3
REDUCCIONES SOSTENIBLES	3,0	2,0
Menores subsidios por recuperación de tarifas	2,3	1,4
Menores transferencias a provincias	0,7	0,6
REDUCCIONES ESTRUCTURALES	4,1	1,4
Reforma y reducción del Estado	1,2	0,4
Privatizaciones y cierres	1,5	0,2
Reforma previsional	1,9	-
Reducción de subsidios y planes sociales	1,4	0,8
TOTAL REDUCCIÓN	9,0	5,1

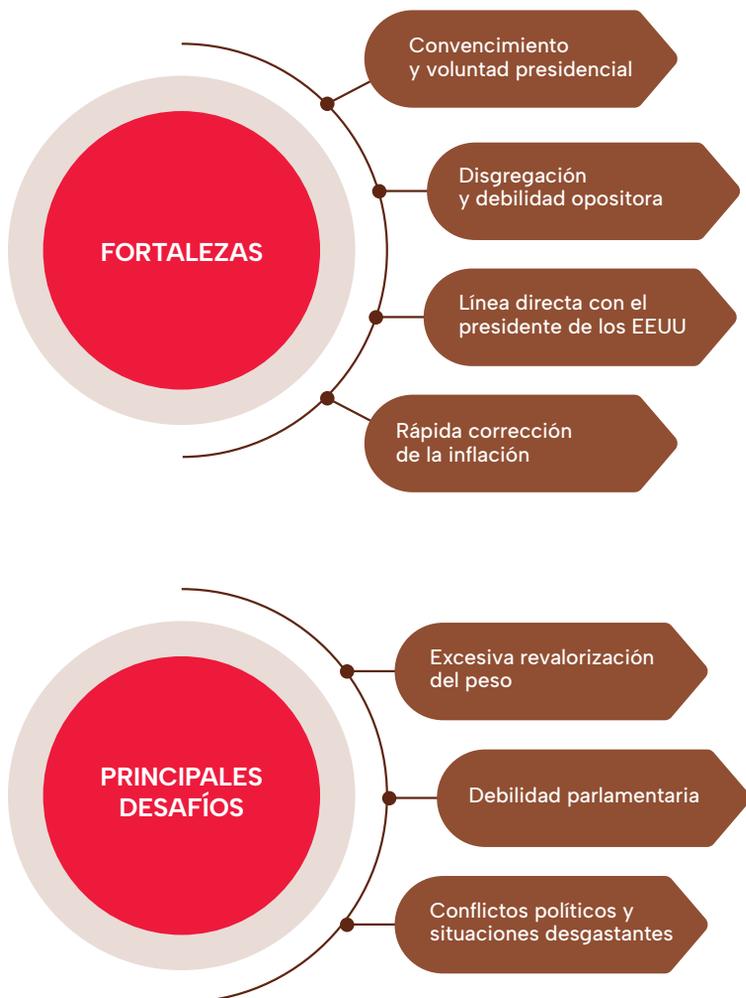
El avance en la reducción del gasto fue notable y permitió eliminar el déficit fiscal que alcanzaba un 5% del PBI. Sin embargo, debe observarse que aproximadamente un tercio de esa reducción es difícil de sostener, o sea es reversible. Por lo tanto, está claro que en el futuro deberán encararse las reformas estructurales que hagan posible sustituir los recortes reversibles por reducciones definitivas y además aportar disminuciones adicionales del gasto.

El Pacto de Mayo se fijó como meta reducir el gasto público a un 28% del Producto Bruto Interno. Se refería al conjunto del gobierno nacional, los provinciales y municipales. El nivel de gasto de partida en 2023 era de un 43% del PBI, de manera que la reducción propuesta era de 15 puntos del PBI. Si la Nación alcanza a lograr 7,1 puntos, restan 7,9 puntos para el conjunto de provincias y municipios. Es una meta perfectamente factible.

Además de un déficit fiscal primario de alrededor de 5 puntos del PBI, en el año 2023 se registraba un déficit cuasi fiscal de otros 10 puntos por el pago de intereses de la enorme deuda pública radicada principalmente en el Banco Central. La atención de esta enorme deuda se realizó eficazmente, logrando reducirla a niveles manejables.

La reducción de la inflación ha sido el resultado más apreciado por la ciudadanía. Ha contribuido a sostener un porcentaje de apoyo mayoritario en las encuestas. También, ha facilitado el acompañamiento de legisladores opositores que advirtieron el rechazo que recibirían si trabaran las medidas necesarias para salir del riesgo hiperinflacionario. De todas maneras, el hecho de contar con pocos legisladores en ambas cámaras es una amenaza al éxito del gobierno. Si bien esto no impidió la sanción de la Ley de Bases y otras, requirió negociaciones que esmerilaron sus contenidos.

Superado un año de gestión, el gobierno expone fortalezas y también amenazas.



Así como la vehemencia de Javier Milei generó dificultades o dudas en el plano institucional, fue un pilar imprescindible en todos los aspectos de su gobierno. La defensa a ultranza del equilibrio fiscal fue esencial para lograrlo. Si había dudas, estas fueron disipadas cuando se aplicó el veto presidencial a leyes de amplio apoyo ciudadano sancionadas por el Congreso, pero que incrementaban el gasto. La confianza se fue consolidando y las variables macroeconómicas se orientaron en el sentido correcto. La brecha cambiaria se redujo, el Banco Central pudo comprar reservas mientras recortaba la tasa de interés. La deuda de esa entidad fue en parte licuada y en gran parte fue transferida al Tesoro. De esa manera dejó de absorber la capacidad crediticia del sistema financiero dejándola disponible para el sector privado. Reapareció el crédito para el consumo y la construcción, reactivándolos. Eso revirtió la caída de la demanda y los brotes verdes aparecieron y se extendieron. La inflación decreció tendiendo a reflejar solamente la tasa de devaluación más la inflación internacional. La férrea concepción y defensa del orden público, a la par que se instaba a todas las escalas de la seguridad la necesidad de castigar a quienes infringieran la ley fue vital para reestablecer un orden que se creía perdido. En tal sentido, la voluntad presidencial es aún la base de sustentación que le permite mantener un apoyo político en el camino que debe recorrer la Argentina.

La crítica más recurrente que se le hace a la gestión de Milei es la de no respetar la limitación a que lo obliga su posición de poder y tratar indebidamente a personas e instituciones por tener supuestas o reales diferencias de opinión. En el caso del periodismo y los medios ese comportamiento motivó que muchos lo entendieran como una afectación de la libertad de prensa. No coincidimos con esa interpretación, aunque debemos reconocer que el presidente ha dado espacio para ello. Sin embargo, es imperante señalar que, a pesar de sus modos a veces verborágicos, no ha existido afectación severa a la institucionalidad ni a la ley en su

totalidad. Esto implica que, si bien el presidente puede tensar los límites de una discusión en sanos términos, este no ha quebrado normas ni leyes que lesionen el estado de derecho.

La alianzas y simpatías en el plano internacional son consecuentes con el posicionamiento que debe tener la Argentina si quiere despegar de las rémoras que causaron nuestra decadencia y que se llevaron a extremos con el kirchnerismo.

Las agresiones verbales del presidente Milei y su muy escasa ductilidad a aceptar diferencias de opinión, incluso de sus propios funcionarios, fueron tomados y criticados como una propensión totalitaria.

Estas aristas de la personalidad del presidente Milei, se han suavizado. La *realpolitik* ha ido imponiendo moderación donde era imprescindible. Por ejemplo, la tajante declaración de que no se negocia con gobiernos comunistas podía ser aplicada con Cuba, pero no con China. Siendo Lula el presidente de Brasil y Pedro Sánchez el de España, Milei debía entender que desde su cargo no podía atacarlos personalmente sin desatar un conflicto diplomático.

Los indicadores siguientes, con sus gráficos pertinentes, dan una clara idea de los resultados económicos en el primer año del gobierno de Javier Milei.

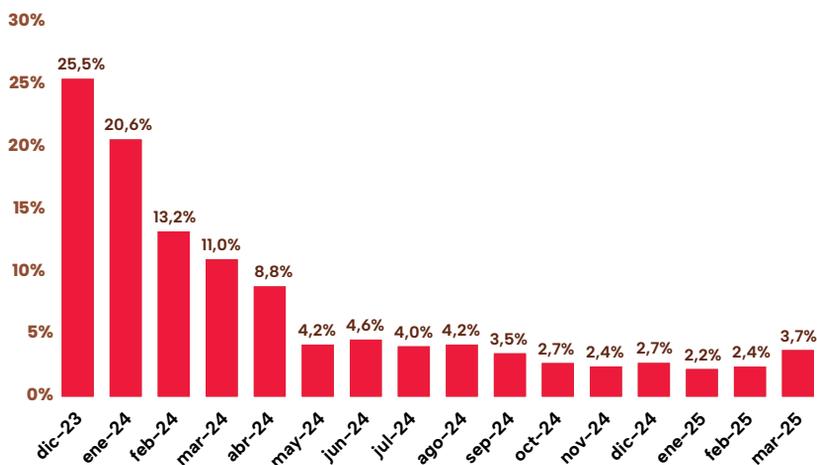
LOS INDICADORES DEL PRIMER AÑO DE JAVIER MILEI

Inflación

La inflación mensual medía en el primer mes de mandato de Javier Milei 25,5%, mayormente impulsada por el sinceramiento del tipo de cambio oficial (aumento del 118%), y en parte por la baja monetización de la economía en general. El cese del déficit fiscal, y por ende de la financiación del BCRA al Tesoro, ayudó a terminar con la emisión monetaria exógena. Por su parte, la reducción de la tasa de interés y la eliminación de la deuda remunerada del BCRA contribuyeron a eliminar el déficit cuasifiscal (emisión endógena). Estas medidas impulsaron a que la inflación bajara de manera persistente, alcanzando el 2,2% en el mes de enero, aunque en marzo, un aumento de incertidumbre tanto en la política local como internacional generaron una breve aceleración a 3,7%.

PRECIOS AL CONSUMIDOR

Var mensual del IPC. Diciembre 2023 – enero 2025.



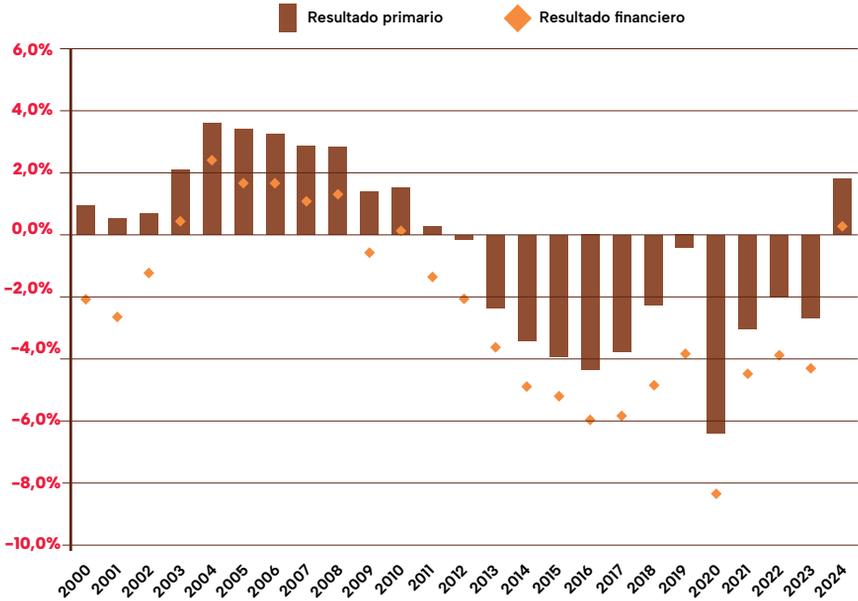
Fuente: Libertad y Progreso en base a INDEC.

Déficit Fiscal

El resultado fiscal primario acumulado en los meses de 2024 fue superavitarario en 2,2% del PBI, mientras que el financiero fue del 0,4% del PBI. Es el primer resultado primario positivo de los últimos cinco años y el único de los últimos 14 años con resultado financiero positivo. También es destacable mencionar que es el superávit primario más grande desde 2008. Esta mejora fiscal tampoco tiene en cuenta la disminución de recaudación por impuesto inflacionario, lo que aumenta el mérito de este ajuste de las cuentas públicas.

RESULTADO FISCAL

Acumulado anual. En % del PBI. Enero 2000 – diciembre 2024.



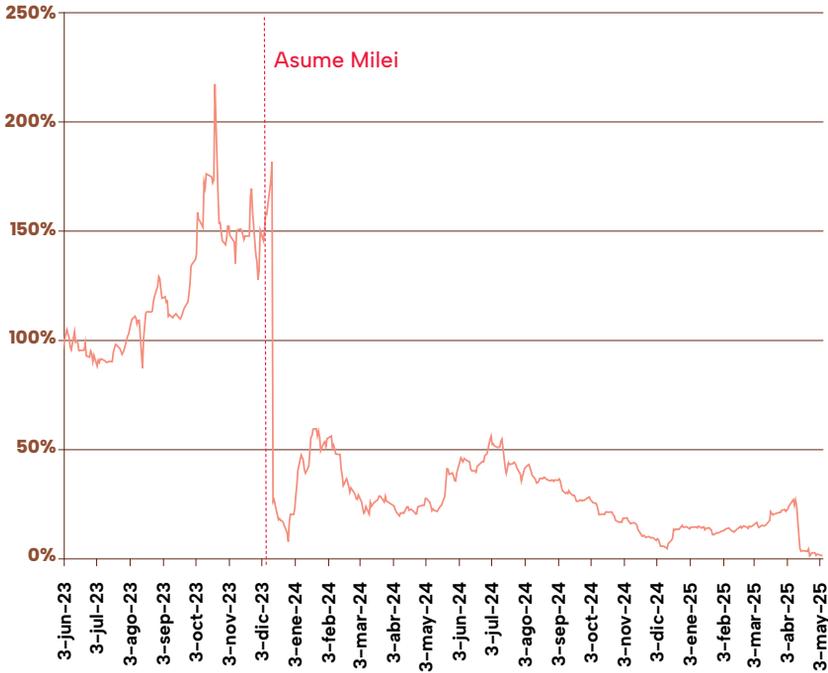
Fuente: Libertad y Progreso en base al Ministerio de Economía e INDEC.

Tipo de Cambio y Brecha

Al comienzo del mandato de Javier Milei, la brecha cambiaria Oficial/CCL se encontraba aproximadamente en 150%, acercándose a máximos históricos. El sinceramiento del tipo de cambio oficial, sumado a una política de consolidación fiscal y reducción de la emisión contribuyó a una baja de la brecha e, incluso, una reducción nominal del tipo de cambio.

BRECHA DÓLAR

Brecha dólar CCL/Oficial. Julio 2023 – mayo 2025.



Fuente: Libertad y Progreso en base a BCRA y Ámbito Financiero.

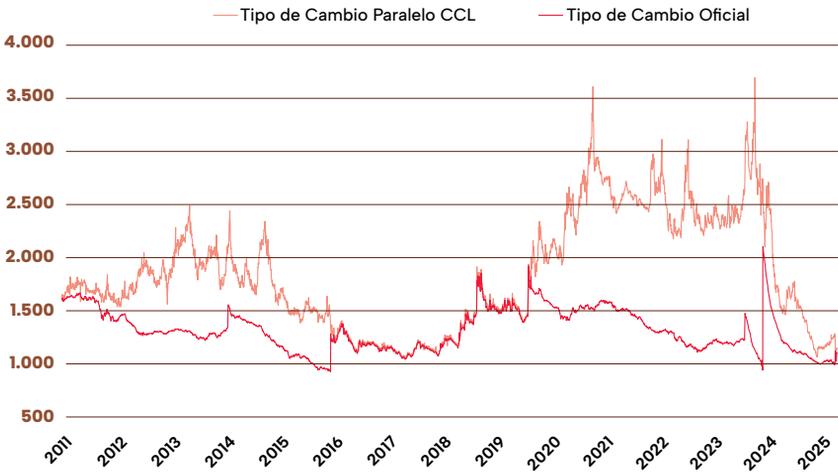
Al observar la brecha de TC CCL/Oficial, se pueden observar que la brecha se desplomo con la devaluación del TC oficial de diciembre cayendo a 7,9%. Luego de dicho evento, sucesivas bajas de tasas hicieron que se expanda la brecha y una vez corregidos dichos movimientos de tasas, la brecha se comprimió de vuelta, alcanzando un 1,5% Total, luego de la salida del cepo y unificación del mercado cambiario.

Tipo de Cambio Real

El tipo de cambio real se encontraba en niveles de \$2.672 a precios de hoy al momento en el que empezó la gestión actual. El 12 de diciembre, el tipo de cambio oficial presentó una suba del 116% y se implementó el régimen de crawling-peg del 2% mensual. Tras el sinceramiento inicial, la inflación se encontró consistentemente por arriba del movimiento del tipo de cambio, lo que generó una persistente apreciación del TCR. Mientras que el CCL en términos reales mostro un patrón similar, pero con una interrupción en junio y julio. A día de hoy, el TCR oficial y paralelo se encuentran a \$40 de distancia, ubicándose el paralelo en \$1170, a niveles similares que a inicios de 2018.

TIPO DE CAMBIO REAL

A precios de enero 2025. Enero 2011 – febrero 2025.



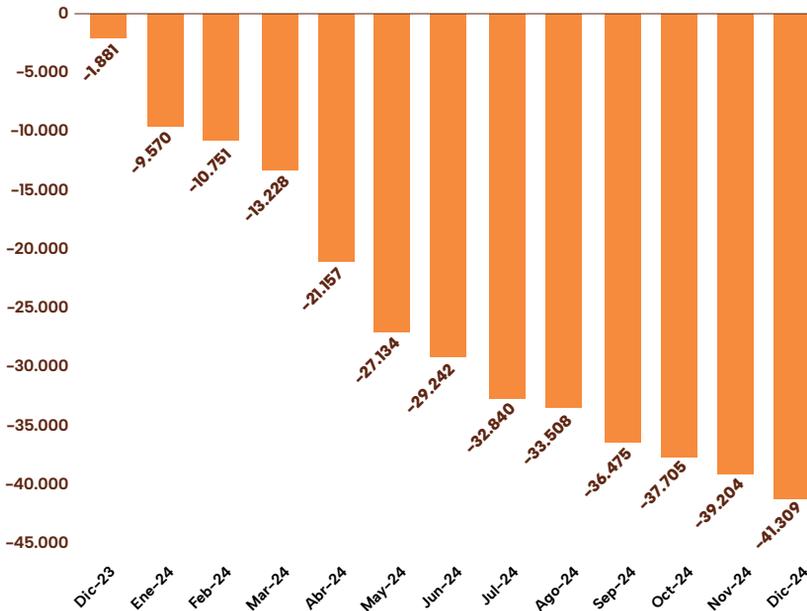
Fuente: Libertad y Progreso en base a BCRA y Ámbito Financiero.

Empleo Público

En el primer año de gestión del gobierno de Javier Milei (no-v.24-nov.23), se llevaron adelante varias medidas tendientes a reformar y optimizar a la Administración Pública Nacional. La dotación de personal se redujo en unas 41.000 personas, lo que representa una disminución cercana al 10%. El número de Ministerios se redujo de 18 a 8, se cerraron unas 200 áreas dentro de la Administración Pública Nacional, y se eliminaron múltiples organismos descentralizados y fondos fiduciarios.

REDUCCIÓN ACUMULADA DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

En cantidad de personas. Dic. 2023– Dic. 2024.



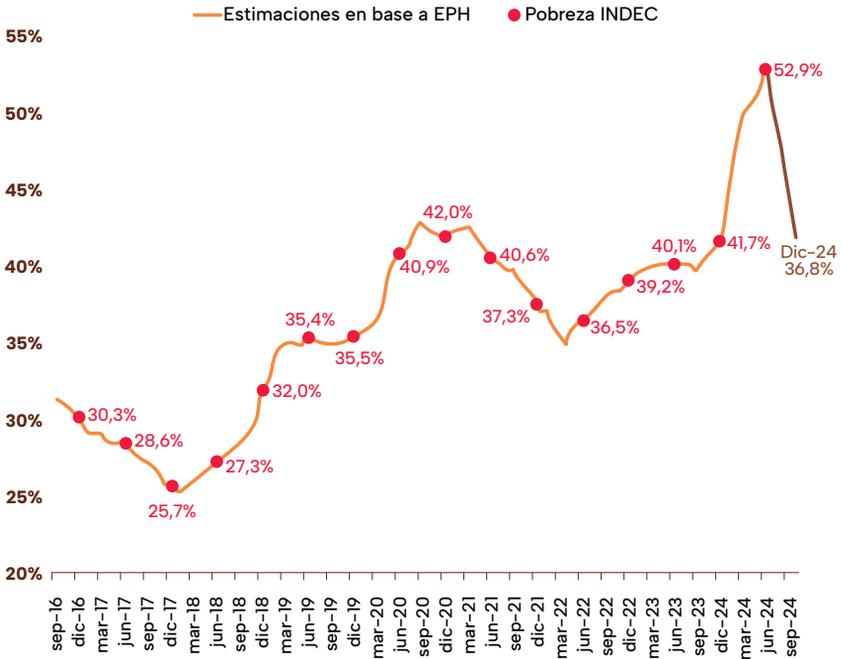
Fuente: Libertad y Progreso en base a INDEC.

Pobreza

Respecto a la pobreza, el gobierno de Milei comenzó con una tasa de pobreza del 41,7%, por encima de la tasa de pobreza estructural que ha tenido Argentina (entre el 30%-35%).

POBREZA EN ARGENTINA

Como porcentaje de la población. Septiembre 2016 – diciembre 2024.



Fuente: Libertad y Progreso en base a INDEC y UTDT.

El sinceramiento del tipo de cambio y el shock inflacionario inicial llevaron a la pobreza a niveles de 52,9% para el cierre del primer semestre. Esto estuvo explicado por el hecho de que, en la primera mitad del 2024, el valor de la canasta básica creció bien por encima de los salarios, lo que impulsó a que una masa importante de trabajadores cayera por debajo de la línea de pobreza. En cambio, en la segunda mitad del año, los salarios volvieron a ganarle a la inflación, lo que provocó una reducción significativa en la tasa de pobreza. Según las estimaciones de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), al cierre de 2024, la tasa de pobreza se ubicó en el 36,8%, su menor nivel desde junio de 2022.

Riesgo País

El EMBI Argentina ha bajado más de 2.000 puntos desde las elecciones de 2023, pasando de más de 2.500 a unos 600 puntos, a pesar de que, debido a algunos escándalos políticos, el Riesgo País haya vuelto a subir hasta los 700 puntos. Esto refleja una menor percepción de impago por parte del gobierno, derivada de la consolidación de las cuentas fiscales y la agenda de reformas que está llevando adelante el gobierno. A comienzos de año, en vísperas de un acuerdo con el FMI y potencial salida del cepo, el EMBI argentino subió a casi 1.000 puntos, pero al anunciarse dicho acuerdo y liberalizar el mercado de cambios este se desplomó a 700 puntos.

RIESGO PAÍS ARGENTINA

En puntos básicos. Enero 2016 – abril 2025.



Fuente: datos propios en base a JP Morgan.

Hacer un balance de un primer año de gestión es complicado. No solo debido a que algunos procesos son difíciles de identificar, cuantificar y puntuar en tan solo un año, sino también porque este primer año fue un año que se vio apenas la punta del iceberg en lo que respecta a las reformas y el modelo de país al que apunta el gobierno. Teniendo eso en cuenta, consideramos este primer año positivo y prometedor. Positivo por las acciones realizadas para estabilizar y reacomodar años de malas gestiones y desmanejos. Prometedor por el brío de renovada voluntad de encaminar al país hacia el sendero de la libertad que nunca debería haber perdido.

Desde Libertad y Progreso consideramos, en un marco general, como sumamente positivo y prometedor este primer año de Milei y, tal como se ha repasado en este capítulo, celebramos sus logros. También llamamos la atención a los problemas que se han mencionado y a los retrasos en algunas reformas esenciales para modificar no solo la economía argentina, sino también su política y su vida en sociedad. La libertad es la clave para construir nuestro futuro, pero esta libertad requiere de todos nosotros, de toda la sociedad civil, su eterna vigilancia.

“La ineficiencia del aparato estatal es manifiesta: el empleo público se duplicó entre 2003 y 2015 y el gasto subió del 27% al 39,5% del PIB, evidenciando la urgente necesidad de limitar y reformar el Estado.”

Cap.



La Reforma del Estado

LA REFORMA ESTRUCTURAL DEL ESTADO; UNA TAREA TODAVÍA INCOMPLETA

Durante la década del noventa se llevaron adelante las privatizaciones de empresas estatales como un capítulo relevante de la reforma del Estado. También se avanzó en las desregulaciones, aunque con menos profundidad y con reversiones hacia el final de dicha década y particularmente luego de 2002¹. La reforma previsional de 1995² fue también un capítulo destacado con miras a evitar el colapso del sistema de reparto y a introducir equidad y preservar la propiedad de los aportes. La crisis financiera, el default, la devaluación y la pesificación de 2002 pusieron en riesgo todas aquellas reformas y más tarde, bajo el impulso populista, demagógico y corrupto de la gestión kirchnerista, revirtieron muchas de ellas, particularmente la previsional³.

1 <https://www.fiel.org/publicaciones/Libros/admpubl.pdf>

2 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24463-16102>

3 https://elpais.com/diario/2008/10/22/economia/1224626410_850215.html

Durante décadas, con escasos periodos en los que hubo intentos de corrección, el aparato estatal argentino creció en tamaño y en ineficiencia. Este deterioro se aceleró a partir del año 2003. Desde entonces hasta 2015 se duplicó el número de empleados públicos del conjunto Nación, provincias y municipios, sin ningún justificativo posible. Esto no pudo ser revertido en el periodo 2015-2019 cuando la reducción de 60.000 agentes lograda a nivel nacional fue más que compensada por el incremento de las provincias y municipios. A partir de 2020 el empleo público continuó creciendo hasta la llegada del presidente Javier Milei a finales de 2023. Desde entonces se inició un nuevo proceso limitado de reforma del estado. El crecimiento del empleo público entre 2019 y 2023 no se explicó en nuevas funciones estatales, sino en los impulsos de la política y de la propia burocracia para dar espacio al clientelismo o al copamiento partidario de áreas de gobierno. La reestatización de algunas empresas sólo podría explicar una parte pequeña del crecimiento del empleo estatal en esos años. El gasto público creció desde un 27%⁴ del PBI en 2003 al 39,5% en 2023⁵.

La gestión del presidente Mauricio Macri se propuso reducir el déficit fiscal y actuar sobre el gasto. Sin embargo, no pudo lograr un resultado significativo. De hecho, el organigrama implantado para el Poder Ejecutivo Nacional al comienzo de su mandato fue el más frondoso en la historia del país. Se aumentó a 21 el número de ministerios, con 85 secretarías, 204 subsecretarías, 687 direcciones nacionales y generales, y 141 organismos descentralizados. En el último año de su periodo presidencial redujo a 11 el número de ministerios. El presidente Alberto Fernández lo volvió a 20⁶ y

4 <https://datos.bancomundial.org/indicador/GC.XPN.TOTL.GD.ZS?locations=AR>

5 <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/informe-gasto-publico-consolidado-2009-2022>, *El Economista*

6 <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/datos/4>

el presidente Javier Milei lo llevó a 8 al principio de su mandato⁷.

A pesar de esta reducción del organigrama y de la desregulación y reorganización que está llevando a cabo, quedan por concretar muchos componentes del plan de reforma del estado propuesto por nuestra Fundación Libertad y Progreso.

COMPONENTE DE LA REFORMA	SITUACIÓN EN GOBIERNO DE ALBERTO FERNÁNDEZ	PROPUESTA DE LIBERTAD Y PROGRESO	SITUACIÓN EN GOBIERNO DE JAVIER MILEI
Niveles administrativos	5	4	5
Duplicación de gabinetes	Sí	No	Sí
Cantidad de Ministerios	15	8	9
Cantidad de Secretarías	106	22	54
Cantidad de Subsecretarías	182	0	140
Cantidad de Direcciones Sustantivas ⁸	380	63	200
Cantidad de Direcciones de apoyo ⁹	150	40	80
Cantidad de Organismos ¹⁰	214	53	174
Cantidad de Personal Adm. Nacional ¹¹	343.000	152.000	299.000

⁷ <https://mapadeleestado.jefatura.gob.ar/>

⁸ Por Direcciones Sustantivas se entiende a aquellas que tratan temas de política específica y tienen rango de Dirección Nacional o General. Los números establecidos son aproximados.

⁹ Por Direcciones de Apoyo se entiende a aquellas que prestan apoyo contable y de personal a las áreas específicas, por lo que no tratan elementos de política y tienen rango de Direcciones Nacionales o Generales. Los números establecidos son aproximados.

¹⁰ No se incluyen universidades nacionales ni academias nacionales

¹¹ No se incluyen universidades nacionales ni fuerzas armadas

LAS CLAVES DE LA REFORMA

La reforma del estado argentino debe, encararse sobre tres premisas clave 1) se debe buscar la concentración de la acción del Estado en sus funciones básicas e indelegables; 2) se debe mejorar la calidad de los servicios que el Estado proporciona a la sociedad; y 3) lograr eficiencia y efectividad del gobierno para reducir el gasto público y servir mejor a sus ciudadanos.

Estas premisas deben, a su vez, ser encaradas en dos frentes de acción:

a.

Medidas de eficiencia

Estas involucran: la reforma del régimen laboral del sector público; la introducción de un nuevo sistema de contabilidad pública basado en el control de la gestión a través de los resultados; la introducción de tecnología informática y digitalización de trámites, así como de la gestión de la administración en sus áreas de compras, tributaria y control; continuar en la desregulación, simplificación y supresión de trámites y requisitos innecesarios; descentralizar y darle mayor autonomía a la gestión; pensar en sistemas de subsidio a la demanda y no a la oferta; la creación de un sistema de competencia allí donde sea posible, por ejemplo en escuelas y hospitales; y la tercerización y privatización de servicios y empresas que no sean de indelegable tarea.

b. Reducción de la estructura del Estado y su organización para permitir una gestión más simple y eficiente

Para esto, se debe: reducir el número de niveles y de unidades administrativas en cada área de gobierno; disminuir la cantidad de personal y simplificar la estructura de cada unidad, respetando las pautas de mayor eficiencia y productividad; definir los objetivos, misiones y funciones de cada unidad administrativa de manera que no haya superposiciones, ni conflictos, ni vacíos de responsabilidad.

Si bien consideramos que hubo un avance positivo en el organigrama del Poder Ejecutivo instrumentado por Milei, aún existen reservas al respecto. En primer lugar, vemos que no se redujo la cantidad de niveles jerárquicos en la estructura del estado, manteniendo la existencia de cinco niveles (presidente, ministro, secretario, subsecretario y director nacional) y por tanto un exceso de ramificaciones en la organización. En segundo lugar, objetamos la subsistencia de gabinetes superpuestos con funciones que colisionan entre sí. Está el de los ministros, el de las secretarías que dependen directamente del presidente y el de las secretarías que dependen del jefe de Gabinete. Esto genera conflictos innecesarios en temas que deberían ser atendidos por los ministros únicamente y requieren el arbitraje del presidente.

Consideramos errónea la decisión de eliminar el Ministerio de Interior para fusionarlo con la Jefatura de Gabinete.

El diseño que propusimos para el Poder Ejecutivo Nacional respondía al denominado criterio de diseño “base cero”. No se parte de la organización existente, sino que se diseña otra nueva que responda al objetivo de cubrir, con criterios modernos y eficientes de administración, todas las funciones gubernamentales establecidas en la Constitución Nacional y las leyes vigentes. No

debe haber superposiciones sino claridad en las líneas de decisión. El diseño base cero hace posible superar las deformaciones acumuladas en la organización anterior. La utilización del criterio base cero implica diseñar una nueva administración y no meramente modificar la existente. A la hora de instrumentar esa reforma se logrará una mejor ejecución en comparación con las reformas que sólo persiguen eliminar o modificar componentes de una organización existente. Las resistencias en este último caso son mayores, particularmente cuando las reformas no son integrales y simultáneas sino paso a paso. En cada paso toda la resistencia se concentra en la unidad a suprimir y pueden impedir en los hechos que se avance en reformas necesarias y que reclaman la sociedad y el sentido común. En definitiva, la aplicación de un diseño base cero hace también políticamente más fácil la reforma.

El organigrama del Poder Ejecutivo puesto en marcha por Milei tuvo algunos rasgos de base cero. Por ejemplo, la unificación de varias funciones del área social, incluyendo educación y salud¹², fueron comprendidas en el Ministerio de Capital Social. Fue una respuesta novedosa que respondió a una concepción de gobierno.

Otro principio rector es el de subsidiaridad: El Estado no debe realizar las funciones que pueda desarrollar el sector privado; el gobierno nacional no asumirá las funciones que puedan tomar más eficazmente los gobiernos provinciales y el mismo criterio entre éstos y los gobiernos municipales. La identificación de las funciones en cada nivel de gobierno permite evitar la creación de unidades administrativas que no atiendan una función y también verificar que una misma función no sea cubierta por más de una unidad administrativa. El gobierno de Milei ha hecho suyo este enfoque correcto de la subsidiaridad. El Pacto de Mayo que contó con la firma de la mayoría de los gobernadores ratificó estos enunciados.

12 Luego se desmembró el Ministerio de Salud

REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE NIVELES EN LA PIRÁMIDE ADMINISTRATIVA

El esquema en el gobierno nacional hasta la década del 40 contaba sólo con tres niveles. Desde entonces la administración nacional comprende cinco niveles y esto no fue corregido por el presidente Milei. Los cinco niveles son: presidente, ministro, secretario, subsecretario y director nacional. En la organización propuesta por nuestra Fundación Libertad y Progreso se reduce a cuatro niveles: presidente, ministro, viceministro (o secretario) y director nacional. El cargo de vicepresidente no constituye un nivel por estar fuera de línea. Por debajo de los directores nacionales podrá haber subdirectores, pero no constituirán unidades independientes.

La denominación “viceministro” o “secretario” es indiferente. No hemos inclinado por la de viceministro porque la de secretario deja la puerta abierta a una futura vuelta a crear subsecretarios.

LÍNEAS DEFINIDAS DE RESPONSABILIDAD EN CADA DECISIÓN

Las organizaciones administrativas deben tener líneas bien claras y definidas por las cuales transita cada decisión. Esto sólo puede lograrse si en cada nivel hay un solo funcionario que sea el responsable principal de una determinada función o tema.

La superposición de líneas de decisión ha sido y es una característica de la administración Nacional en la Argentina. Esto ocurre con las secretarías de la Presidencia de la Nación y con las de la Jefatura de Gabinete, que cubren temas tratados en los ministerios. Esta situación persiste.

La propuesta de reforma de la Fundación Libertad y Progreso establecía que exista un solo gabinete y que cada ministerio

tenga la responsabilidad principal (entiende) en los temas de su área. Otros ministerios pueden “intervenir” o “participar”, pero el principal responsable “entiende”.

RAMIFICACIÓN ADMINISTRATIVA LIMITADA Y EFICIENTE

Un criterio moderno de buena administración establece que de cada unidad administrativa superior no debe depender un número excesivo de unidades inferiores. Se trata de reducir la ramificación y además evitar la pérdida de eficiencia que se produce cuando un funcionario debe conducir y controlar un número excesivo de unidades inferiores. En nuestra propuesta se había fijado un número máximo de 8 unidades dependientes de una unidad superior. Si bien el organigrama de la nueva administración del presidente Milei exhibe un avance en este sentido, está aún lejos de cumplir esa meta.

FUNCIONES SUSTANTIVAS Y FUNCIONES DE APOYO

Las funciones sustantivas son las que hacen a la gestión del gobierno. Incluyen la formulación de políticas, el planeamiento, la elaboración de leyes, decretos y normas de gobierno, el control y aplicación de estas leyes y las regulaciones en general, además de la administración de los servicios públicos si los hubiere.

Las funciones de apoyo son las que atienden las necesidades de la propia administración. Son las de asistencia jurídica, despacho de los trámites y circulación de expedientes, contabilidad, administración del personal y recursos humanos, protocolo, prensa e informática, por mencionar las más relevantes.

Las funciones y las responsabilidades de las unidades sustantivas son únicas y no se deben repetir en distintos ministerios. Por lo contrario, las funciones de las unidades de apoyo se repiten en cada ministerio.

Las funciones sustantivas deben estar a cargo de los directores nacionales, los que a su vez dependerán de los viceministros (o secretarios), y estos de los ministros. Las funciones de apoyo estarán a cargo de las Direcciones Generales, dependientes de un Coordinador General con rango de viceministro. Sin embargo, dado que algunos ministerios tendrán un tamaño limitado, debería ser posible que compartan unidades de apoyo, o sea Direcciones Generales, con otro ministerio.

ASESORES

Los asesores no están formalmente en las líneas de decisión. Asisten con sus conocimientos al funcionario asesorado. Puede existir conflicto entre las opiniones de un asesor y la de un funcionario de línea ubicado por debajo del asesorado. Este conflicto es tanto más delicado cuanto mayor es el nivel y la representatividad de ese funcionario inferior. Por este motivo, en nuestra propuesta no se incorporaban asesores en toda la función pública. Los asesores del presidente son sus ministros, y los asesores de los ministros son sus viceministros (secretarios).

La figura del asesor es una figura controvertida desde un punto de vista de la gestión ejecutiva. Al actuar por fuera de la línea de decisión de la estructura jerárquica, pero tener acceso al encargo de la decisión en esa estructura, puede generar conflictos con el funcionario de menor rango. Esto hace que el asesorado deba arbitrar entre una opinión y la otra, dañando la línea directa con su inferior y llevando conflictos cada vez crecientes.

Nuestra propuesta no desconocía la existencia no institucionalizada de estas figuras, sino que buscaba evitar su oficialización

para no enturbiar la relación entre un cargo ejecutivo y sus inferiores, los cuales si deben actuar como sus asesores en la materia que entienden. Como tal, los conflictos entre asesores y ministros son de larga data y ha generado grandes descoordinaciones y ruidos en la relación política entre el presidente y sus ministros. La presidencia de Milei exhibe el caso de un asesor con gran intervención en las decisiones de gobierno, pero, sin un cargo formal.

Nuestra propuesta eliminaba la figura del asesor en los cargos de gestión ejecutiva (presidente y ministros), distinto es el caso para la figura del asesor de un legislador, que responde a temáticas particulares, a diferencia de un ministro o secretario que debería “entender” en su materia.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Los organismos descentralizados son unidades con autonomía administrativa. En general tienen por función prestar servicios o controlar regulaciones. Los organismos descentralizados deben contar con su propia estructura administrativa, aunque dependieran de un viceministro. Es sin duda conveniente que en caso de que no sean privatizados o liquidados, sean conducidos unipersonalmente y no por órganos colegiados.

El área de los organismos descentralizados es una de las que el gobierno de Milei encaró con mayor profundidad. Estas acciones fueron asumidas por el Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado.

CARGOS POLÍTICOS Y CARGOS DE SELECCIÓN PROFESIONAL

Los cargos políticos son aquellos cubiertos por designación discrecional del funcionario superior, el que a su vez responde a la fuerza política o a la confianza de quien resultó elegido por las vías constitucionales para ejercer por un período de gobierno.

Debe aceptarse que un gobierno cubra los cargos de confianza del más alto nivel con funcionarios que respondan a las ideas propuestas o que tengan lealtades con el partido en el poder. Sin embargo, debe limitarse la penetración de este tipo de designaciones en la estructura administrativa a fin de darle una continuidad y profesionalidad mínimas que hacen a la esencia de un buen gobierno.

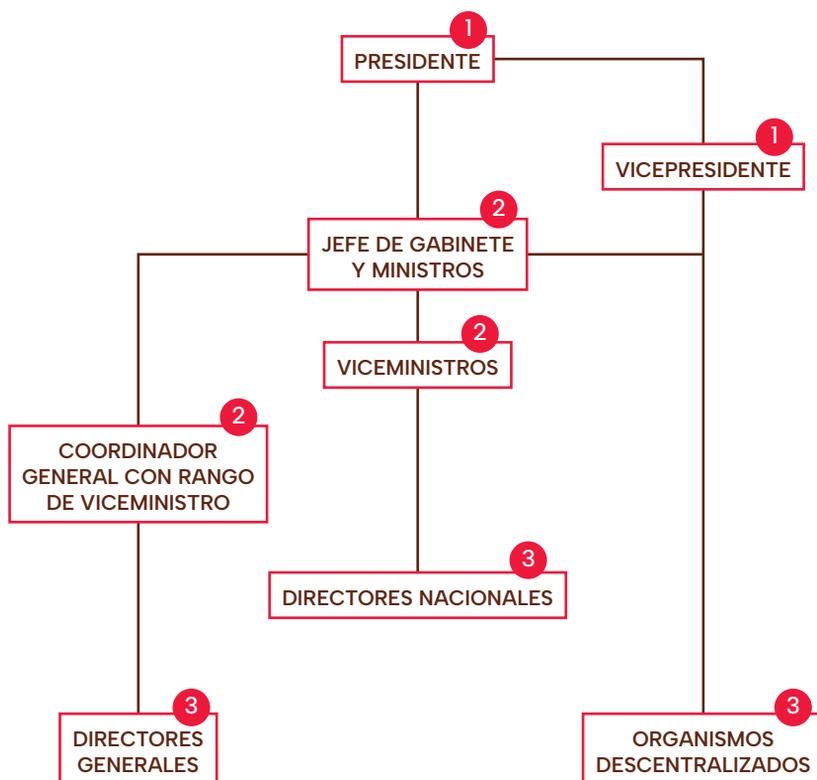
Nuestra propuesta recomendaba definir como cargos políticos a los de los ministros y viceministros. El caso de los directores nacionales y de los presidentes o administradores de organismos descentralizados debe encuadrar preferiblemente en mecanismos de contratación, por concurso. Debe reconocerse, sin embargo, que ciertas direcciones nacionales cumplen funciones que por su importancia y alcance político deberían reservarse a designaciones políticas. Los demás cargos se cubrirán por selección profesional y bajo reglas que se proponen en este trabajo.

NUESTRA PROPUESTA DE ESTRUCTURA PARA EL PODER EJECUTIVO NACIONAL

Del presidente de la Nación dependerían:

- El jefe de Gabinete;
- Los ministerios: del Interior y Justicia, de Relaciones Exteriores y Culto, de Economía y Trabajo, de Cultura, Educación y Tecnología, de Salud y Acción Social, de Defensa.

Cada ministerio contendrá por debajo del ministro, unidades administrativas en dos niveles: viceministros; Direcciones Nacionales. En jurisdicción de cada ministerio, estarán además los Organismos Descentralizados con dependencia de los viceministros. Habrá además en cada ministerio un Coordinador General con rango de viceministro, que tendrá a su cargo la supervisión de todas las direcciones generales de apoyo y la administración del ministerio.



La estructura propuesta por nuestra fundación era la siguiente:

A - Jefatura de Gabinete:

- Vicejefe de Gabinete: Dirección Nacional Legal y Técnica, Dirección Nacional de la Función Pública, Dirección Nacional de Informática. Organismo: Sindicatura General de la Nación, que tendrá dependencia funcional de la Jefatura de Gabinete, aunque contará con su propia estructura de apoyo administrativo y legal.
- Unidad Ejecutora de la Reforma del Estado: Su duración estará limitada a la duración del proceso de reforma, estimándose en un año.

B - Ministerio del Interior y Justicia:

- Viceministro del Interior: Dirección Nacional de Asuntos Institucionales; Dirección Nacional de Provincias; Organismos: Dirección Nacional de Migraciones; Archivo General de la Nación; Registro Nacional de las Personas.
- Viceministro de Justicia: Dirección Nacional de Asuntos Registrales; Dirección Nacional de Asuntos Penitenciarios, Dirección Nacional de Procuración del Tesoro de la Nación, Dirección Nacional de Escribanía General del Gobierno de la Nación, Dirección Nacional de Derechos Humanos. Organismos: Registro de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios, Registro de la Propiedad Industrial y Derechos de Autor, Boletín Oficial, Registro de Reincidencia y Estadística Criminal, Registro de Antecedentes de Tránsito, Inspección General de Justicia; Servicio Penitenciario Federal.
- Viceministro de Seguridad Interior: Organismos: Policía Federal; Gendarmería Nacional; Prefectura Naval.
- Viceministro de Inteligencia de Estado.
- Viceministro de Medios de Comunicación: Organismo: Servicio Oficial de Radiodifusión.

C - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto:

- Viceministro de Relaciones Exteriores: Dirección Nacional de Asuntos Europeos, Dirección Nacional de Asuntos Africanos y del Medio Oriente; Dirección Nacional de Asuntos Asiáticos y de Oceanía; Dirección Nacional de Asuntos de América del Norte, Central y Caribe; Dirección Nacional de Asuntos de América del Sur; Dirección Nacional de Organismos Internacionales y Dirección Nacional de Relaciones Institucionales y Culturales. Organismo: Instituto del Servicio Exterior de la Nación.
- Viceministro de Relaciones Económicas Internacionales: Dirección Nacional de Promoción del Comercio Exterior, Dirección Nacional de Cooperación Económica, Dirección Nacional de Integración Económica Americana.
- Viceministro de Culto: Dirección Nacional de Culto Católico, Dirección Nacional de Registro Nacional de Cultos.

D - Ministerio de Economía y Trabajo:

- Viceministro de Hacienda: Dirección Nacional de Presupuesto, Dirección Nacional de Tesorería, Dirección Nacional de Contaduría, Dirección Nacional de Crédito Público, Dirección Nacional de Programación de Inversiones Públicas, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Dirección Nacional de Contrataciones y Bienes del Estado. Organismo: Agencia de Recaudación y Control Aduanero; Administradora de Bienes del Estado.
- Viceministro de Política Económica: Dirección Nacional de Política Macroeconómica; Dirección Nacional de Política Tributaria, Dirección Nacional de Finanzas, Dirección Nacional de Comercio Exterior. Organismos: Comisión Nacional de Valores, Superintendencia de Seguros, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).
- Viceministro de Industria y Comercio: Dirección Nacional

- de Defensa de la Competencia y del Consumidor, Dirección Nacional de Industria, Dirección Nacional de Pequeña y Mediana Empresa; Organismos: Tribunal de Defensa de la Competencia; Instituto Nacional de la Propiedad Industrial; Instituto Nacional de Tecnología Industrial y Minera.
- Viceministro de Agricultura y Ganadería y Pesca: Dirección Nacional de Agricultura, Dirección Nacional de Ganadería, Dirección Nacional de Pesca. Organismo: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agropecuaria (SYCAP); Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y Desarrollo Pesquero.
 - Viceministro de Medio Ambiente: Dirección Nacional de Recursos Naturales, Dirección Nacional de Control de la Contaminación. Organismos: Agencia de Protección del Medio Ambiente (APMA), Administración de Parques Nacionales.
 - Viceministro de Infraestructura y Servicios: Dirección Nacional de Transporte y Puertos, Dirección Nacional de Recursos Hídricos y Saneamiento, Dirección Nacional de Comunicaciones. Organismos: Dirección Nacional de Vialidad, Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), Organismo de Control de Concesiones Viales (unifica OCRABA y OCCV), Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA), Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP).
 - Viceministro de Energía y Minería: la Dirección Nacional de Energía y Combustibles; Dirección Nacional de Minería; Organismos: Ente Nacional Regulador de Gas (ENARGAS), Ente Nacional Regulador de Energía (ENRE); Autoridad Regulatoria Nuclear.
 - Viceministro de Trabajo y Seguridad Social: Dirección Nacional de Relaciones Laborales, Dirección Nacional de Fiscalización Laboral y de la Seguridad Social, Dirección Nacional de

Estadísticas y Estudios Laborales y Previsionales. Organismos: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SART).

E – Ministerio de Cultura, Educación y Tecnología:

- Viceministro de Educación: Dirección Nacional de Educación General Básica y Media, Dirección Nacional de Educación Superior, Dirección Nacional de Educación Tecnológica. Organismos: Universidades Nacionales; Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE); Instituto de Financiamiento Educativo y Crédito; Academias Nacionales.
- Viceministro de Cultura: Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Cultural y Artístico, Dirección Nacional de Patrimonio Cultural.
- Viceministro de Ciencia y Tecnología: Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Científico y Tecnológico, Dirección Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Científico y Tecnológico.

F – Ministerio de Salud y Acción Social:

- Dirección Nacional de Medicina Sanitaria, Dirección Nacional de Coordinación de Servicios de Salud, Dirección Nacional de Regulación y Control; Dirección Nacional de Programas Sociales. Organismos: Instituto Nacional Central Único de Ablación e Implante (INCUCAI), Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), Superintendencia de Seguros de Salud (SSS); Ente de Administración del Programa de Asistencia Social (EAPAS) e Instituto de Financiamiento de los Programas de Promoción Social (IFPS).

G - Ministerio de Defensa:

- Viceministro de Defensa: Dirección Nacional de Planeamiento para la Defensa; Organismos: Consejo Supremo de las FF.AA., Tribunal Superior de Honor, Consejo de Guerra Permanente, Instituto Geográfico Militar, Registro Nacional de Armas, Auditoría General de las FF.AA., Obispado Castrense, Subdirección Nacional del Antártico.
- Estado Mayor conjunto: Estado Mayor General de Ejército, Estado Mayor General de la Armada, Estado Mayor General de la Fuerza Aérea.

K - Unidades de apoyo

- Las tareas de apoyo administrativo a la estructura de la administración centralizada en cada ministerio, estarán a cargo de las Direcciones Generales dependientes del Coordinador General con rango de viceministro, que dependerá directamente del ministro. Las Direcciones Generales son:
 - i. Dirección General de Administración.
 - ii. Dirección General de Asuntos Legales.
 - iii. Dirección General de Prensa y Protocolo.
 - iv. Dirección General de Secretaría y Despacho.
 - v. Dirección General de Informática.
 - vi. Las Direcciones Generales del Ministerio del Interior y Justicia prestarán asimismo el servicio a la Presidencia de la Nación y a la Jefatura de Gabinete.

J - Unidad Ejecutora de la Reforma Administrativa

- A los efectos de instrumentar la reforma proponíamos crear una Unidad Ejecutora de la Reforma Administrativa (UERA) presidida por un funcionario con rango de viceministro y dependiente del jefe de Gabinete de ministros. Esta UERA estaría integrada por funcionarios designados uno por cada Ministerio. Se proponía que esta Unidad Ejecutora tuviera

una duración de doce meses a partir de la promulgación de la ley de reforma y que tenga por misión conducir y supervisar la instrumentación de la reforma, comprendiendo:

- i. La preparación de proyectos de ley y normas laborales y reglas que regirán en las relaciones y tareas del personal de la Administración Nacional;
- ii. la aprobación de los contratos tipo para cargos de directores nacionales y generales, y responsables de unidades administrativas, con la inclusión de incentivos por cumplimiento de resultados acordes a los objetivos y metas;
- iii. la aprobación de las dotaciones de personal;
- iv. las normas y procedimientos de la contabilidad por resultados, a ser aplicada en el ámbito de la Administración Nacional.

EJECUCIÓN DE LA REFORMA MANEJO DE LOS RECURSOS HUMANOS

Uno de los cambios fundamentales propuestos por nuestra Fundación Libertad y Progreso era la sustitución del concepto de carrera administrativa por el de la contratación por tiempo determinado en los cargos con responsabilidad de conducción. El propósito es aproximarse a las modalidades del sector privado y aplicar mayor flexibilidad laboral.

Se proponía que los contratos laborales alcancen a todos los funcionarios con responsabilidad de unidades administrativas o con personal a cargo. El concepto de carrera administrativa se preservaba para aquellas áreas de gobierno que requieren especialización. Son las fuerzas armadas; el cuerpo diplomático; el poder judicial; y las fuerzas de seguridad. En estas áreas se sostiene también la existencia de escuelas y centros de instrucción específicos tales como las escuelas militares o el Instituto del Servicio Exterior.

La reducción de la excedida planta de personal del Estado era y

es la cuestión más importante y la más delicada de la reforma. La jurisprudencia de la Corte Suprema ha reconocido que el derecho a la estabilidad en el empleo público establecido en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, no es absoluto y que no puede estar por encima del interés general. Entendiendo esta lógica y percibiendo los efectos nocivos del exceso de gasto público, en varias ocasiones se dictaron normas que facilitaron intentos de reducir el empleo público. La Ley de Bases y el Decreto 70/2023 de la gestión de Milei mantuvieron con escasos cambios la vigencia de la Ley 25.164¹³ denominada Ley Marco de Regulación del Empleo Público, sancionada en 1999, y con su reforma del 2024 a través de la Ley de Bases¹⁴, habilita los procesos de racionalización y posterior capacitación en la administración nacional. Su anexo en el Artículo 11 dice: “El personal alcanzado por el régimen de estabilidad que resulte afectado por las medidas de reestructuración que comporten la supresión de órganos, organismos o de las funciones a ellos asignadas; o de reducción por encontrarse excedida, conforme surja del informe fundado del órgano competente en la materia, la dotación óptima necesaria, quedará, automáticamente, en situación de disponibilidad por un período máximo de hasta doce (12) meses, conforme lo establezca la reglamentación. Los agentes que se encontraren en situación de disponibilidad deberán (i) recibir la capacitación que se les imparta; o (ii) desarrollar tareas en servicios tercerizados del Estado. Cumplido el término de disponibilidad, sin que el trabajador hubiera formalizado una nueva relación de trabajo, quedará automáticamente desvinculado de la Administración Pública nacional. Tendrá derecho a percibir una indemnización igual a un (1) mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres (3) meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual percibida

13 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25164-60458/actualizacion>

14 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27742-2024-401266>

durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor, salvo el mejor derecho que se estableciere en el Convenio Colectivo de Trabajo y las indemnizaciones especiales que pudieren regularse por dicha vía.” “La presente norma será de aplicación supletoria al personal alcanzado por el régimen de estabilidad propia en virtud de leyes o estatutos especiales o convenciones colectivas de trabajo “. Luego agrega en su Artículo 14: “Los organismos o dependencias suprimidos y los cargos o funciones eliminados no podrán ser creados nuevamente, ni con la misma asignación ni con otra distinta por un plazo de dos años a partir de la fecha de su supresión.” Esta disposición parecería limitar el alcance de una racionalización administrativa, aunque en rigor no lo hace. No habría una sustitución de una unidad por otra que cumpla las mismas funciones, sino una verdadera revisión y simplificación de funciones al diseñarse la nueva estructura.

Diseñada la nueva estructura (ver la organización propuesta por nuestra Fundación para el Gobierno Nacional) y asignadas las dotaciones, quedarán definidos los cargos a cubrir. En la transición la totalidad del personal quedará en disponibilidad. Aprobada formalmente la estructura, los nuevos ministros reencasillarán el personal, dando prioridad a los que ya estaban y seleccionándolos por sus méritos y especialización. Todos aquellos que no encuadren en la nueva estructura quedan bajo el régimen de disponibilidad de acuerdo con la Ley 25.164 con las modificaciones de la Ley de Bases. Podrían mejorarse las condiciones previstas en dicha ley, por ejemplo:

- Extensión del periodo de disponibilidad durante el cual se le mantiene el salario.
- Un subsidio a cargo del Estado para cubrir los costos de un programa de capacitación en el nuevo empleo.
- Exención de los aportes patronales por dos años al nuevo empleador privado.

En nuestra propuesta se postulaba que los cargos de director nacional, director general, presidentes de organismos descentralizados y todo cargo que tenga responsabilidad de conducción de unidades administrativas, sean cubiertos por concurso y mediante contratos con una duración de cinco años. Los concursos deberán ser abiertos a postulantes no pertenecientes a la administración pública y se valorará el desempeño en el cargo concursado en caso que el funcionario saliente se postule para la continuación.

Las condiciones de los concursos, así como el contenido de los contratos deberán ser definidos por cada ministro y deberán respetar las pautas establecidas por la Unidad Ejecutora de Reforma Administrativa. Los contratos contendrán metas y resultados a obtener tanto por la unidad administrativa a cargo como por el desempeño del contratado. El grado de cumplimiento de esos resultados influirá en la remuneración del funcionario y en la calificación a tener en cuenta en el concurso para la renovación del contrato.

La Reforma del Estado es aún uno de los grandes temas en los que se debe avanzar. El gobierno de Javier Milei ha hecho progresos en esta dirección, reduciendo la cantidad de Ministerios a ocho y está concretando la reducción de la planta de personal. También ha producido importantes medidas desregulatorias y ha depurado varios organismos. Pero como hemos visto en nuestra propuesta, una reforma estructural más completa requiere importantes tareas por realizar

El cambio de percepción que ha planteado este gobierno hacia el Estado y la administración pública como tal es un paso importante para corregir incoherencias como las que se han marcado y promover con mayor énfasis las cuestiones culturales de la administración, como son la gestión por resultados y la contratación por concurso.

El cambio de enfoque permitirá no solo asentar sobre terreno firme la reforma, sino que también permitirá velar por la misma y su racionalidad por fuera de los impulsos de la dirigencia política y asentarlo en las percepciones de la sociedad.

Cap.



Las desregulaciones del primer año de Javier Milei

Durante el primer año del gobierno Milei se llevaron a cabo un número importante de desregulaciones con el propósito de simplificar la vida de los argentinos y reducir los costos de producción. Estas comprendieron la eliminación o modificación de normas que encarecían o complicaban la economía y la vida social de nuestro país. Este proceso, si bien principalmente llevado a cabo por el Ministerio de Transformación y Desregulación del Estado a cargo de Federico Sturzenegger, fue acompañado por todos los ministerios. Con el apoyo de la Bitácora¹⁵ que desarrolló el propio gobierno, se mostrará y explicará brevemente los puntos salientes en materia de desregulaciones de este primer año de gestión. La Bitácora aporta detalles de cada una de las desregulaciones.

15 <https://www.argentina.gob.ar/bitacora>

ECONOMÍA

En el primer mes de gestión se destaca lo establecido en el DNU 70/23. Incluye la exclusión de prohibiciones en el comercio internacional, la eliminación de la Ley de Alquileres, la desregulación del internet satelital, y la transformación de las Empresas del Estado en Sociedad Anónimas para acelerar su privatización. En este mes se eliminaron las SIRAs y se las reemplazó por licencias automáticas.

En enero de 2024, el gobierno eliminó los “cortes de carne populares” que limitaban el precio máximo de algunos cortes y obligaban a comercios y frigoríficos a venderlos bajo ese umbral para evitar perder la posibilidad de exportar. A su vez, se eliminó el programa de Precios Justos y se empezó el camino de la normalización de pagos al exterior.

En marzo de 2024 lo más relevante fue la modificación de los subsidios y tarifas en el transporte público, dejándose de subsidiar más de mil líneas en el AMBA y avanzando en la racionalización del sistema.

En abril de 2024, el gobierno facilitó la importación de fertilizantes, tanto por la reducción de trabas burocráticas y eliminando requerimientos ante SENASA, como por la eliminación de los aranceles a la importación de ciertos de estos elementos para reducir su precio para el productor agropecuario.

En mayo de 2024 de continuó en la política de reducción de aranceles y ampliación de la oferta para la producción agropecuaria, simplificando aprobaciones para herbicidas y vacunas. A su vez, se avanzó en la racionalización del sistema energético, cancelando la deuda con CAMMESA y modificando sustancialmente el régimen de subsidios a la energía, pasando a ser focalizado en quienes lo necesitaren.

En junio de 2024 se produjo el acuerdo de obras públicas que permitió a algunas provincias reiniciar obras transfiriéndoles el financiamiento para su ejecución.

En julio de 2024 se dio por terminado parte del proceso de saneamiento del Banco Central, eliminando los pasivos remunerados que actuaban de carga para este organismo. A su vez, esto permitió una flexibilización de las restricciones de compra de dólares, acortando los tiempos para las empresas que debían pagar importaciones y subiendo los montos que no son necesarios liquidar para los exportadores de servicios.

Agosto de 2024, ya con la aprobación de la Ley Bases y parte de su reglamentación, se vio iniciar los procesos para las grandes inversiones en el marco del RIGI, así como el anuncio de la apertura de medios para el pago del transporte y la simplificación del comercio exterior.

Septiembre de 2024 fue el mes con mayores avances en lo que respecta a la desregulación aérea, permitiendo que cualquier operador aerocomercial pueda brindar asistencia en tierra, así como permitir tripulaciones y aeronaves extranjeras. A su vez, se redujo el impuesto PAÍS, se promulgó la transparencia fiscal en combustibles y el cobro de tasas en los servicios.

En octubre de 2024 se avanzó en la eliminación de varios fondos fiduciarios como el PROCREAR o el PROGRESAR, así como se pusieron en funcionamiento varias obras de energía como la planta de Salliqueló o la reversión del gasoducto norte. A su vez, se redujeron arancelas para insumos industriales.

En noviembre 2024 se vieron varias medidas en lo que respecta al comercio exterior, derogándose normas que lo limitaban, así como eliminándose impuestos para compras en el exterior y suprimiendo el pago a cuenta del impuesto PAÍS y simplificando los requerimientos para comercializar electrodomésticos.

En diciembre del 2024, se aprobó el primer un proyecto RIGI, se eliminó el impuesto PAÍS y el registro único de transporte automotor para cargas.

Pasando al año 2025, en enero se habilitó el autodespacho de combustible de manera nacional, a pesar de que no todas las

provincias lo hayan instrumentado. Además, se eliminaron impuestos internos para autos y motos, se redujeron temporalmente retenciones al campo hasta el 30 de junio para los principales cultivos; se lanzaron licitaciones para privatizar rutas nacionales, principalmente las del Corredor Vial 18.

En febrero de 2025 se decidió la privatización de Corredores Viales S.A., habilitando la concesión por peaje y se transformó al BNA y a Yacimiento Carbonífero Río Turbio en una Sociedad Anónima para iniciar el proceso de racionalización. Se facilitó la importación de vehículos y autopartes para personas físicas, así como se extendieron los plazos para la revisión técnica obligatoria.

En marzo de 2025 se creó el Fondo de asistencia para Bahía Blanca, se inició el proceso de privatización de Intercargo y se firmó el decreto que habilitaba al ejecutivo para negociar un nuevo acuerdo con el FMI.

En abril de 2025, se firmó un nuevo acuerdo con el FMI y se eliminaron fondos fiduciarios.

DEFENSA

En diciembre del 2023, se definió la reducción del Ministerio de Defensa y modificaciones en el régimen de gastos hacia la consigna de austeridad fiscal implementada.

En enero de 2024 vio el apoyo logístico a distintos puntos del país debido a desastres naturales como inundaciones o incendios, así como el lanzamiento de un nuevo equipo de patrullaje marítimo en defensa de la extracción ilegal de recursos naturales.

En marzo de 2024 el gobierno firmó un memorando de cooperación con Estados Unidos para capacitación de militares argentinos y la llegada de material especializado, principalmente en el área de la ciberdefensa.

Abril de 2024 vio la profundización de esta cooperación con EEUU y aliados mediante la solicitud argentina para ser socio global de la OTAN y la adquisición con financiamiento norteamericano de aviones F – 16 para las Fuerzas Armadas.

En mayo de 2024, la Argentina negoció su ingreso, el cual se concretó en septiembre de 2024, a la Combined Maritime Forces, una alianza multinacional que busca proveer estabilidad y seguridad en las aguas internacionales.

En diciembre de 2024, se dispuso que los militares puedan custodiar objetivos considerados con valor estratégico.

En 2025, lo más relevante fue en abril de ese año, cuando el Ministerio de Defensa anunció la incorporación de nuevos helicópteros para el Ejército.

SEGURIDAD

La seguridad fue otro de los ejes en este primer año del gobierno de Milei. En diciembre de 2023 se anunció el lanzamiento del Protocolo antipiquetes, lo que autorizó a las fuerzas federales a intervenir cuando las protestas interrumpen la circulación de las calles. Esto vino acompañado de la posibilidad de denunciar a los dirigentes piqueteros que extorsionaran a los beneficiarios de los planes sociales.

En enero de 2024 se traspasó el Servicio Penitenciario Federal a la órbita del Ministerio de Seguridad para poner en vigencia el Protocolo de Gestión para Presos de Alto Riesgo.

En marzo de 2024 se presentó el proyecto de Ley Antimafias para combatir a las organizaciones del crimen organizado, sin embargo, aún sigue sin ser aprobada.

En julio de 2024 se creó la Unidad de Inteligencia Artificial para brindar análisis a los datos de criminalística y alertar sobre ciberataques y actividades sospechosas.

En agosto de 2024 mediante la presentación del Plan Bandera y el reequipamiento de las fuerzas federales se logró una sustancial baja en los homicidios en la ciudad de Rosario y en el resto del país.

Septiembre 2024 vio el establecimiento del Protocolo para los bloqueos sindicales para proteger a los establecimientos productivos de las maniobras extorsivas de los sindicatos.

En octubre de 2024 se habilitó la intervención de las fuerzas de seguridad, de manera temporal y excepcional, para operar los servicios aeroportuarios. Además, se establecieron una serie de acuerdos con el Departamento de Seguridad de Estados Unidos y con las Naciones Unidas para la lucha contra el terrorismo.

En diciembre 2024, se estableció que los presos deban realizar tareas de mantenimiento en las cárceles para “devolver a la sociedad”, así como se estableció el servicio cívico para jóvenes que ni estudian ni trabajan, brindando capacitaciones educativas y laborales para ayudarlos a insertarse en la sociedad.

Pasando el 2025, en enero se hizo un desalojo en tierras tomadas en Chubut, luego de años de asentamiento y se aprobó un nuevo plan contra el ciberdelito.

En febrero de 2025, se prohibió el traslado de presos debido a cambios de género, y se sancionaron la Ley de Reiterancia y la Ley de Antimafias.

En marzo de 2025, se presentó una nueva Ley Antibarras y se prohibió la creación de centros de estudiantes en prisiones federales.

En abril de 2025, se decretó que en las cárceles federales los presos deberán cumplir con las tareas básicas de mantenimiento y limpieza, eliminando el ocio.

CAPITAL HUMANO

El ministerio de capital humano fue clave en el descubrimiento de varios casos de corrupción y en el mantenimiento de la paz social. Este ministerio en enero de 2024 decidió aumentar la Tarjeta Alimentar en un 100%.

En febrero de 2024 implementó la digitalización de trámites ANSES mediante diversos canales y se reestructuró el plan Potenciar Trabajo, dando de baja a beneficiarios que no lo necesitaran.

En marzo de 2024 se lanzó el programa de Vouchers educativos para ayudar a solventar los gastos a las familias que envían a sus hijos a establecimientos privados con un 75% de subvención estatal.

En mayo de 2024 el ministerio se lanzó a la eliminación de los intermediarios de los planes sociales y comedores, iniciando investigaciones y denuncias por irregularidades y malversación de fondos.

El mes de junio de 2024 vio la creación de una Mesa de Diálogo Social entre los sectores del poder público y los sectores económicos de la sociedad y la formación de una Mesa Federal de Formación Docente para la construcción de nuevos lineamientos curriculares.

En julio de 2024 se lanzó el Plan de Alfabetización a nivel nacional con el objetivo de dar a los estudiantes de tercer grado los niveles de lectura y escritura apropiados.

En septiembre de 2024 se declaró esencial el servicio de aeronáutica civil y comercial, garantizando un nivel mínimo de servicio, aún con conflictos sindicales existentes.

En octubre de 2024 se dictaminó la posibilidad de auditar a las universidades nacionales mediante la SIGEN, se eliminó el registro de abogados y gestores administrativos para los trámites previsionales y se dio de baja la jubilación de privilegio de Cristina Fernández de Kirchner y de Amado Boudou debido a la condena en segunda instancia por administración fraudulenta.

En noviembre de 2024 se declaró la inclusión de las universidades nacionales en las normativas que regulan la administración financiera y se disolvió la CONAMI, un programa que buscaba otorgar microcréditos que fueron malversados.

En enero 2025, el Ministerio de Capital Humano logró el reconocimiento de la CONEAU por parte de la Federación Mundial para la Educación Médica, permitiendo que los médicos argentinos ejerzan en el exterior.

CAMBIO EN LA ESTRUCTURA DE MINISTERIOS PARA POTENCIAR LA DESREGULACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

Otro de los pilares de la gestión Milei, principalmente a partir de julio de 2024 con la creación del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado a cargo de Sturzenegger fue la desregulación de normativas que enturbiaran la vida de la sociedad. En su primer mes de actividad, se desreguló el mercado aéreo, facilitando el ingreso de nuevos operadores y permitiendo crear nuevas líneas que conectaran las ciudades argentinas. A su vez, se desreguló el mercado de warrants, pasando a ser de libre emisión.

En agosto de 2024 se desreguló el pago de propinas, permitiendo que sean mediante medios electrónicos, se autorizó a las compañías de seguros a operar libremente y se limitó el SADAIC a eventos públicos.

A partir de septiembre de 2024 se desreguló el servicio de transporte de pasajeros, permitiendo que sean los transportistas y empresas que determinen el servicio, se reglamentó la reforma laboral permitiendo regularizar empleados no registrados y la modificación del sistema de cese laboral.

En octubre de 2024 se profundizó en la desregulación del

transporte, pero esta vez del de media y larga distancia, se desreguló parte del comercio, eliminando el estampillado y los Valores Criterio, así como la eliminación del veedor local de productos importados. A su vez, se desreguló el servicio del correo y operadores postales y se eliminaron los cargos hereditarios de la administración pública.

En el 2025, principalmente en febrero, el gobierno ordenó a las jurisdicciones y entidades del sector público a relevar las leyes y decretos de su materia con el objetivo de identificar las regulaciones que obstruyen la actividad económica.

En abril 2025 se hicieron cambios en la Ley de Tránsito y se eliminó la obligación para las empresas de aportar a las cámaras empresariales.

JUSTICIA

Desde diciembre de 2023, el gobierno de Milei se dedicó a realizar auditorías internas para evaluar el funcionamiento de todos los organismos y entes de la administración pública.

En marzo de 2024 se creó una comisión para reformar el Código Penal, así como se logró la inclusión argentina en el GAFI y se modificó el régimen de inscripción de sociedades en el extranjero.

En abril de 2024 se creó un nuevo régimen para las Sociedad por Acciones Simplificadas y se hizo una auditoría de las reparaciones patrimoniales para las víctimas del terrorismo de Estado.

En junio de 2024 se eliminó el Ministerio de la Mujer, Género y diversidad, así como se cerraron ochenta y un centros de Acceso a la Justicia que duplicaban funciones.

En agosto de 2024 se cerró el INADI, se reglamentaron las Sociedades Anónimas Deportivas y se cambió parte del Registro Automotor, eliminando el cobro por cédulas de identificación automotor, chapa patente y otros.

En enero de 2025 se continuaron los cierres de los registros automotores, mientras que en febrero de 2025 se creó el Registro único Nacional Automotor, haciendo la inscripción de los 0km digital. A su vez, se limitaron los tratamientos de hormonización en menores y se sancionó la Ley de Juicio en Ausencia.

RELACIONES EXTERIORES

Desde diciembre de 2023, la Cancillería argentina tuvo un fuerte giro programático y político. Se decidió el alineamiento estratégico con Estados Unidos, Israel y otras potencias occidentales, así como se buscó sanear el personal duplicado y se buscó darle un impulso al comercio y a la coordinación de inversiones.

En abril de 2024 se reformularon los programas del ISEN para aumentar la exigencia y el profesionalismo del personal diplomático.

En mayo de 2024 se inició el proceso de adhesión a la OCDE, así como se inició un diálogo estratégico de alto nivel con Estados Unidos. A su vez, se lanzó un programa vinculado a la economía del conocimiento.

En agosto de 2024 la Cancillería argentina emitió un comunicado condenando enérgicamente el accionar del presidente Nicolás Maduro y reclamando la restitución del ganador de las elecciones, Edmundo González Urrutia.

En septiembre de 2024 se redujo la demora en el apostillado de los documentos para exportar.

En febrero de 2025, el gobierno anunció la salida de la Argentina de la OMS debido a la mala gestión de la pandemia y la gestión sanitaria.

SALUD

En lo que respecta a salud, existían y aún existen enormes ineficiencias en el servicio. Esto se debe a la propia mala administración de la sanidad pública, como a trabas que dificultan la sanidad privada. En febrero de 2024 se inició el proceso de corrección de estas ineficiencias mediante la desregulación de las obras sociales y prepagas para impulsar la libre competencia.

En junio de 2024, mediante la refundación del sistema de salud, devolviéndole al ministerio su rol como órgano rector de la política nacional de salud y coordinado a los otros sectores, se recuperó el rol fiscalizador de la Superintendencia de Servicios de la Salud, reordenando su gestión.

En julio de 2024 se estableció una normativa que impulsaba el cambio a la receta electrónica en reemplazo de la de papel. A su vez, se auditaron las pensiones por invalidez laboral.

En noviembre de 2024 se dispuso la venta libre de medicamentos sin prescripción en góndolas de farmacias. A su vez, se eliminó la intermediación de las obras sociales frente a las prepagas, permitiendo la derivación de aportes hacia la obra social o prepaga de su elección, sin tener que pasar por aquella que les corresponda dada su actividad profesional.

En el año 2025, las reformas más relevantes se dieron en enero de este año. Por un lado, entró en vigencia la implementación de la receta electrónica para la prescripción de medicamentos. Por otro lado, se eliminó la intermediación en las prepagas, haciendo que los aportes de los afiliados vayan específicamente al prestador del servicio de salud.

Lo mencionado en este capítulo comprende sólo algunas de las desregulaciones y acciones llevada a cabo en el primer año del gobierno de Javier Milei. No se muestra una lista exhaustiva, ni se describen sus efectos.

Cap.



La reforma laboral

El cambio y la modernización de las normas laborales ha constituido uno de los desafíos más importantes de la gestión del presidente Javier Milei. Durante décadas, bajo la premisa de mejorar las condiciones de la clase trabajadora, se fueron incorporando agregados y modificaciones que llevaron gradualmente a una caída de la productividad laboral y a una pérdida de competitividad. El resultado fue el opuesto al pretendido. El salario real se estancó o aún cayó. La inversión fue desalentada y por lo tanto se limitó la creación de empleo y el crecimiento. La informalidad laboral aumentó hasta constituir una proporción significativa del empleo total. Quienes resultaban favorecidos no eran los trabajadores sino los dirigentes sindicales que se movían en espacios regulados y que además tenían el privilegio legal de representar a toda la masa laboral de su sector de actividad. Era evidente que la pretensión populista de beneficiar a los trabajadores requería cambios profundos y una determinación política que doblegara el poder sindical. Debemos recordar que, a instancias de Juan Domingo Perón en su primera presidencia, se instituyó el unicato sindical inspirado en la Carta del Lavoro de Mussolini.

La reforma laboral instrumentada por Milei se incluyó en el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 y en la Ley N°27742 llamada Ley de Bases.

Las reformas más relevantes incluidas en el DNU 70/2023 apuntaban a mejorar y simplificar los procesos de registración, darle seguridad jurídica a la relación laboral, aumentar el período de prueba, redefinir la procedencia de los descuentos salariales convencionales, autorizar mecanismos de indemnización por capitalización alternativos tal como el existente para la construcción, revisar los criterios de ultraactividad y evitar los bloqueos de actividades productivas. La Confederación General del Trabajo (CGT) interpuso una acción de amparo que fue acogida por la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo declarando el 30 de enero de 2024 la invalidez constitucional del Título IV -artículos 53 a 97- del DNU. Este revés trató de ser compensado en la Ley de Bases que exigió una dura negociación para lograr su sanción por el Congreso.

Una de las cuestiones importantes de la reforma laboral es la corrección del enorme costo que significa para una empresa prescindir de un empleado en relación de dependencia. La ley de Bases en su artículo 96 introduce, en forma optativa el Fondo de Cese: “Artículo 96.- Mediante convenio colectivo de trabajo, las partes podrán sustituir la indemnización prevista en el artículo 245 de la ley 20.744 por un fondo o sistema de cese laboral conforme los parámetros que disponga el Poder Ejecutivo nacional. Los empleadores podrán optar por contratar un sistema privado a su costo, a fin de solventar la indemnización prevista en el presente artículo y/o la suma que libremente se pacte entre las partes para el supuesto de desvinculación por mutuo acuerdo conforme artículo 241 de la ley 20.744. En todos los casos, las empresas podrán auto-asegurarse en el sistema que se defina.”

La Propuesta de nuestra Fundación Libertad y Progreso contemplaba ir a ese régimen de despido sin dar opción. Comprendemos el paso dado ya que la opción era impedir todo cambio.

La Ley de Bases tuvo enormes dificultades para ser sancionada. Gran parte de sus propuestas de cambio tuvieron que ser suprimidas. No obstante, se lograron mantener varias cláusulas que permitirán flexibilizar y simplificar procedimientos. Asimismo, se reducen costos innecesarios y gravosos.

En relación al despido se suprimen los ajustes e intereses sobre intereses que llevaban las indemnizaciones a valores que se hacían impagables por empresas pequeñas y medianas. “Mediante convenio colectivo de trabajo, las partes podrán sustituir el presente régimen indemnizatorio por un fondo o sistema de cese laboral cuyo costo estará siempre a cargo del empleador, con un aporte mensual que no podrá ser superior al OCHO POR CIENTO (8%) de la remuneración computable. Por su parte, los empleadores podrán optar por contratar un sistema privado de capitalización a su costo, a fin de solventar la indemnización prevista en el presente artículo y/o la suma que libremente se pacte entre las partes para el supuesto de desvinculación por mutuo acuerdo conforme artículo 241 de la presente le.”

La propuesta de la Fundación Libertad y Progreso incluía privilegiar los acuerdos a nivel de empresa sobre los acuerdos colectivos a nivel de sector de actividad. Este cambio no fue incluido ni en el Decreto 70/2023 ni en el texto original del Ejecutivo de la Ley de Bases.

La descentralización sería la forma de lograr un mayor alineamiento de intereses entre trabajadores y empleadores. Para ello considerábamos conveniente que las negociaciones de salarios y condiciones laborales se realicen en forma directa entre las partes laboral y patronal de cada empresa. Aunque tengan intereses distintos, ambas partes estarán finalmente alineadas en la búsqueda del éxito de la compañía. Ambos conocerán los límites y las posibilidades. No es así cuando las condiciones y salarios son negociados y decididos en paritarias sectoriales. Dando prioridad a los acuerdos a nivel de empresa, los resultados serán los mejores

posibles frente a cada circunstancia o contexto en el que se desarrolla la actividad de la propia empresa.

Por lo tanto, uno de los ejes de la reforma laboral legal que proponíamos es dar preferencia a los acuerdos laborales de nivel menor (empresa, sector geográfico, etc.), sobre los acuerdos colectivos a nivel de sector de actividad. Naturalmente, debía ser condición que se unifique la representación de los trabajadores de la empresa. La descentralización de las negociaciones laborales requeriría un cambio en los artículos 17, 18 y 19 de la Ley 14.250 de Convenciones Colectivas.

“La reforma laboral de Milei, aún incompleta, apuntó a simplificar la registración y a dar seguridad jurídica a la relación laboral, creando mecanismos alternativos de indemnización (como el ‘Fondo de Cese’) para flexibilizar el empleo.”

Cap.

IV

Cambios aún no realizados en la Coparticipación Federal de Impuestos

La propuesta de Libertad y Progreso contempla una modificación del concepto de coparticipación federal de impuestos. Este cambio condiciona el alcance de la reforma tributaria, ya que la propuesta es devolver potestades tributarias a las provincias, reteniendo la Nación el cobro de algunos impuestos no transferidos. Este criterio, cuyos fundamentos se explican más abajo, impide una mayor concentración de la recaudación en pocos impuestos, como sería deseable. Del actual sistema, en el que el gobierno nacional recauda impuestos en un monto que excede sus necesidades y transfiere a las provincias una parte de esa recaudación, se propone evolucionar a otro en el que se redistribuyen las potestades tributarias de manera que la Nación recaude sólo lo necesario para cubrir su propio gasto. Las provincias recaudarían en su conjunto lo necesario para su gasto conjunto, y para no alterar su situación en el momento del cambio de régimen, se introduciría un fondo de redistribución entre ellas.

Esta reforma no ha sido instrumentada aún durante el gobierno de Javier Milei. Simplemente se han reducido drásticamente las transferencias discrecionales a las provincias. Se destaca la firma del

Acta de Mayo¹⁶ por parte de la mayoría de los gobernadores, donde se ratifica la necesidad de rediscutir la coparticipación federal y su modelo extorsivo. Libertad y Progreso sostiene la necesidad de esta reforma y, a través de su propuesta de correspondencia fiscal, eliminar este sistema en consonancia con lo propuesto en el Acta de Mayo.

El propósito de la reforma es que queden alineados correctamente los incentivos para que los gobiernos provinciales gasten menos y mejor. Los cambios tributarios propuestos por Libertad y Progreso son:

- La rápida eliminación del Impuesto a los Sellos en las jurisdicciones donde aún subsiste.
- La sustitución del Impuesto a los Ingresos Brutos (es propio de las provincias) por un impuesto a las ventas de consumo final.
- La supresión de los derechos de exportación
- La reducción gradual de la alícuota del IVA en la medida que se obtenga superávit fiscal.
- Supresión del Impuesto a los Bienes Personales siguiendo escalas anuales decrecientes, tal como se estableció originalmente en el artículo 25 de la Ley 23.966¹⁷, modificado por la Ley 27.260¹⁸.
- Modificación gradual del régimen de anticipos para volver al pago de los impuestos a las Ganancias y Bienes Personales (mientras subsista) luego de terminado el periodo en el cual devengan.

16 <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/50570-se-firmo-el-pacto-de-mayo>

17 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23966-365>

18 <https://www.argentina.gob.ar/ley-27260-completo>

- Con la modificación del régimen de Coparticipación Federal se propone la transferencia a las provincias de la potestad de recaudar el Impuesto a la Transferencia de Combustibles, los Impuestos Internos, el impuesto a las Ganancias de Personas Físicas y el impuesto a los Bienes Personales.
- Retener para la Nación la recaudación y uso de lo obtenido, del IVA, el impuesto a las Ganancias de personas jurídicas y los impuestos al comercio exterior.

El régimen de coparticipación federal de impuestos se originó en 1934 como consecuencia de la creación del Impuesto a los Réditos¹⁹. Este gravamen fue legislado como un impuesto nacional, aunque por ser directo correspondía que fuera provincial. Planteados el reclamo, la Corte Suprema dictaminó su validez siempre que fuera transitorio y que una parte de lo recaudado, el 17% se devolviera a las provincias en proporción a su capacidad contributiva. Fue el comienzo de la coparticipación. Aquel impuesto transitorio subsiste después de casi 90 años.

Los acuerdos para la reforma constitucional de 1994 establecieron claramente un plazo hasta la finalización de 1996 para modificar el actual régimen de coparticipación federal de impuestos. Este plazo no fue cumplido y hasta hoy no se ha logrado ninguna reforma trascendente. La cuestión cobra una indudable importancia. Un compromiso de fuertes reducciones en el gasto debe abarcar a los gobiernos provinciales y municipales. Todos ellos son parte del país y deben apoyar la solución del problema. La actitud de los gobernadores ha sido tradicionalmente la de presentar un frente unido ante el gobierno nacional, resistiendo cualquier intento de reducir los fondos coparticipados. Esa misma actitud se observa en los legisladores nacionales, que, frente

19 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-11682-185729>

al conflicto de intereses entre la Nación y sus provincias, privilegian su pertenencia provincial. La naturaleza del régimen actual de coparticipación federal de impuestos es la que determina esos comportamientos y un permanente conflicto institucional.

Los incentivos para actuar de esta manera están desalineados con el interés general del país. El gobierno nacional posee escasos motivos para realizar cambios. Con el esquema actual obtiene excedentes sobre los recursos de asignación automática y así logra la posibilidad de realizar un manejo discrecional de esos fondos. Hemos observado en el pasado, gobiernos que premiaban a gobernadores e intendentes afines, y castigaban a los no sumisos.

En su conjunto, el gasto provincial está financiado en más de un 60% con fondos transferidos por la Nación y más de dos tercios de las provincias reciben una proporción que excede el 70%²⁰. Para un gobernador es políticamente más redituable acrecentar los fondos recibidos de la Nación, que ponerles más presión tributaria a sus propios ciudadanos. De la misma manera, cualquier gobierno provincial tendrá pocos incentivos para facilitarle a la AFIP el control de la evasión en su territorio, ya que todo impuesto nacional evadido queda en un 100% dentro de la provincia, mientras que si es recaudado sólo vuelve en una proporción mucho menor.

La propuesta es lograr correspondencia fiscal. Esto quiere decir que las provincias deberán ser en su conjunto responsables de recaudar los impuestos necesarios para cubrir la totalidad del gasto conjunto provincial. Esto es posible devolviendo potestades tributarias a los gobiernos provinciales de manera de retener para la Nación sólo el cobro de impuestos que aporten lo que su gasto requiere. La distribución de las potestades tributarias en los distintos niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal, se

20 <https://www.economia.gob.ar/dnap/ejecuciones.html>

establece en función del carácter y la facilidad de recaudación y control de cada impuesto.

Las provincias recaudarán los impuestos que actualmente disponen, sustituyéndose el Impuesto a los Ingresos Brutos por un Impuesto a las Ventas Finales de Consumo. El Impuesto de Sellos se suprime donde aún no se lo haya hecho. Pero además se les transfiere la potestad de recaudar el impuesto a las Ganancias de personas físicas, el impuesto a los Bienes Personales, el impuesto a la Transferencia de Combustibles y los Impuestos Internos. De esta forma, el gobierno nacional retendría para sí el impuesto a las Ganancias de personas jurídicas, el IVA y los derechos de importación.

En nuestra propuesta desaparecen gradualmente los derechos de exportación. Mientras tanto ello no suceda, los recaudará la Nación. De esta forma el gobierno nacional recaudaría aproximadamente lo mismo que hoy le deja la distribución de fondos de la Coparticipación Federal y lo mismo sucedería para el conjunto consolidado de las provincias. En caso de que la distribución Nación/Provincias de las recaudaciones resulten en una proporción diferente a la que se obtiene con el régimen vigente se calibrará modificando la alícuota del IVA (nacional) en consonancia con la del futuro impuesto a las ventas finales (provincial).

La correspondencia fiscal plena (cada provincia recauda lo suyo) tendría el severo inconveniente de dejar de lado el efecto redistributivo que el actual régimen logra al asignar los fondos mediante fórmulas que consideran las mayores necesidades de las provincias más pobres. Esto se resuelve mediante el Fondo de Redistribución de Recursos (FRR) al cual aportarán las provincias el producido del impuesto a los combustibles y si fuera necesario también impuestos internos. El criterio de redistribución del Fondo será aquel que permita que no se alteren los porcentajes de distribución secundaria que resultan de aplicar el régimen actualmente vigente, cuando se instrumente el nuevo sistema. El

cambio de la estructura impositiva no implicará, por lo tanto, un empeoramiento para las provincias más pobres, ya que se reemplaza la forma redistributiva de la coparticipación vertical por un sistema de redistribución horizontal entre provincias mediante el FRR, sin variar en el empalme de regímenes la proporción de lo que recibe cada una. Pero lo importante es que los porcentajes asignados a cada provincia en el inicio, se mantendrán luego inalterados. Todo aumento del gasto de una provincia por encima de lo que le corresponde, deberá tener como contrapartida un aumento de sus propios recursos impositivos.

El endeudamiento provincial estará estrictamente regido por reglas macrofiscales que la misma ley establecerá. Esto quiere decir que, si un gobernador desea ganar el rédito político de un aumento del gasto, se creará la Comisión Fiscal Federal (CFF), con representación de todos los gobiernos provinciales, para supervisar la distribución de los fondos del FRR.

La enorme ventaja de un régimen de este tipo será la supresión del crónico conflicto Nación-provincias, el correcto alineamiento de incentivos para reducir y hacer más eficiente el gasto público, un mejor control de la evasión, y la creación de un más efectivo control horizontal entre las provincias.

“Libertad y Progreso propone que la Nación recaude solo lo necesario para cubrir su propio gasto, devolviendo potestades tributarias a las provincias, avanzando hacia la correspondencia fiscal y un federalismo más auténtico y equitativo.”



Cap.



Una estrategia de Defensa para la Argentina

Las fuerzas armadas son un elemento de poder orientado a la defensa de los intereses nacionales en el concierto de las naciones. No solo contribuyen a la capacidad de defenderse, sino también, a hacer valer sus intereses donde existan disputas.

La gestión del presidente Milei encontró las Fuerzas Armadas en una situación de fuerte retraso en su equipamiento y capacidad operativa. Esta situación física se reflejaba anímicamente y se potenció en los últimos veinte años por el fuerte relato anti militar que se extendió en ámbitos políticos, educativos y mediáticos.

Prácticamente desde 1983 no se realizaron inversiones significativas en el área de Defensa. Hubo una suerte de deliberada intención de reducir la capacidad militar en consonancia con ese relato condenatorio de la actuación de las fuerzas armadas frente a las organizaciones terroristas en los setenta. El sesgo ideológico impuesto a ese relato careció de objetividad exaltando a los integrantes de esas organizaciones e incluso premiándolos con cargos públicos y con fuertes indemnizaciones dinerarias. Se intentó desconocer el apoyo e impulso que recibieron de Cuba, la Unión Soviética y otras conexiones internacionales que también operaron en Uruguay, Chile, Brasil y otras naciones latinoamericanas.

También se desconoció el mandato recibido por las fuerzas armadas de un gobierno constitucional, de aniquilar la subversión. Se las enfrentó de esa forma, a un terrorismo predominantemente urbano y clandestino.

Un paso dado por el gobierno de Raúl Alfonsín en el sentido de superar las consecuencias y derivaciones criminales de una guerra de ese carácter, fue el enjuiciamiento de sólo las cúpulas militares y la dirigencia terrorista en el marco de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final. La superación de los resabios de aquella guerra fue continuada con los indultos presidenciales de Carlos Menem a los condenados de ambos lados.

El advenimiento del kirchnerismo al poder y el uso político de los derechos humanos modificó aquel curso de los hechos. Fueron anuladas las dos leyes mencionadas y enjuiciados miles de militares y miembros de las fuerzas de seguridad. Se dejaron de lado principios esenciales de la Justicia como la irretroactividad de la ley penal y la aplicación de la ley penal más benigna. Las prisiones preventivas excedieron los límites legales y se negó la prisión domiciliaria a personas de edad avanzada y enfermas. Se fraguaron testimonios y fueron condenados oficiales y suboficiales que tenían el menor grado en el momento de los hechos que se les acusaban. La visión crítica de este proceder se ha mantenido en todos los niveles de las fuerzas armadas a pesar de los intentos de adoctrinamiento incorporados en las escuelas militares. Aún hoy, después de 50 años de los hechos, se siguen iniciando juzgamientos. Parecería necesaria una solución política y jurídica que permita superar esta etapa de la historia. Así lo han hecho los otros países de la región que enfrentaron los mismos ataques, en versión caliente de la Guerra Fría.

LA ARGENTINA Y EL SISTEMA DE ALIANZAS

La actualidad internacional no presenta dos alianzas bien establecidas como era el contexto de la Guerra Fría. El sistema internacional de poder hoy se encuentra más diseminado, con varios centros de poder distribuidos y con esferas de influencia que son combinables e intercambiables. No hay bloques monolíticos que sostienen la pertenencia. De esta forma, existen las alianzas o sistemas como la OTAN, el BRICS, la Ruta de la Seda y otros, que son liderados por diferentes países, tienen eje en diferentes cuestiones y conforman diferentes redes de integración de sistemas de defensa. Así la Argentina hoy ha empezado a tramitar su adhesión parcial a la OTAN, así como mostró durante el último año de mandato de Alberto Fernández su interés para adherirse a los BRICS.

La posición de Argentina, previo al gobierno de Milei fue ambigua respecto del espacio de pertenencia, mientras que con la nueva administración la decisión y las claras muestras de ello han sido tajantes en pos de un alineamiento con el bloque que lidera, Estados Unidos, acercándose políticamente y en materia de defensa a ese país, Europa e Israel. Latinoamérica, que antes se concebía como una región bajo el manto de la Doctrina Monroe, y por ende bajo el manto de Estados Unidos, se ha transformado en una región dividida. No existe integración entre los sistemas de defensa de los diversos países, así como si existe entre los países de Europa y los Estados Unidos.

La Guerra ruso - ucraniana y el conflicto de Medio Oriente, así como las tensiones derivadas del sistema de alianzas antes expuesto, agitaron el avispero del concierto de naciones, agregándole incertidumbre a un mundo que aún aguarda los posibles movimientos de China contra Taiwán y las dificultades en ser asertivos en la autonomía estratégica de la Unión Europea. Este mundo promete conflictos y tensiones en todos los ámbitos en

los años por venir. En este marco es necesario establecer cómo está ubicada la Argentina, sus dependencias y vulnerabilidades, así como sus oportunidades en este contexto.

VULNERABILIDADES Y DEPENDENCIAS DE LA ARGENTINA

La Argentina enfrenta, a nuestro parecer tres grandes grupos de dependencias y vulnerabilidades. Ser vulnerable implica que se carece de capacidad para defenderse de amenazas de otros actores. La dependencia de un país hacia otro se genera cuando tenga la necesidad de mantener esa relación para no encontrarse bajo riesgo. La dependencia de un país no depende exclusivamente de este, sino que debe considerar los intereses y fortalezas de los otros actores de la arena internacional.

La extrema debilidad operativa actual de nuestras fuerzas armadas implica vulnerabilidad en materia de defensa respecto de sus hipótesis de conflicto. Por ejemplo, en la delimitación de los mares con Chile, la reclamación pendiente de las Islas Malvinas y del Atlántico Sur, su lugar en la Antártida, y la depredación de sus recursos ictícolas en la milla 201. Deben agregarse los problemas de la protección fronteriza, especialmente en la zona de la triple frontera, y la detección temprana de delitos relacionados al narcotráfico, el terrorismo y el ciberterrorismo.

El avance exponencial de la tecnología militar y la necesidad de modernizar las fuerzas armadas genera una dependencia con los países que pueden proveer esas tecnologías. No es realista proponer el desarrollo propio de esas capacidades por lo tanto la Argentina deberá actuar frente al mundo de manera de ser un país elegible para la provisión de equipamientos y armas de última tecnología, priorizando la integración de los elementos convencionales y no convencionales en su fuerza.

VULNERABILIDADES Y DEPENDENCIAS EN LAS HIPÓTESIS DE CONFLICTO

Como parte de las vulnerabilidades regionales, la Argentina posee algunas hipótesis de conflicto latentes. Estas hipótesis vienen de larga data en la historia regional y representan un problema a resolver para evitar futuros conflictos. Estas, a su vez, permean en la capacidad de las Fuerzas Armadas de proyectarse, limitando las capacidades argentinas y limitando los alcances de poder argentino.

La cuestión Malvinas e Islas del Atlántico Sur es harto conocida en la historia argentina. No haremos aquí un recuento histórico de la ocupación de las islas por parte de los británicos y los intentos de nuestro país por recuperarlas. La constante e ineludible reclamación de la devolución de la soberanía de las islas es una cuestión esencial para la proyección hacia la Antártida por parte de la Argentina, ya que esas islas actúan de trampolín para las reclamaciones británicas sobre territorio antártico que le pertenecería por proyección a la Argentina. La hipótesis de conflicto de Malvinas se transforma en una doble hipótesis. Por un lado, la devolución de la soberanía por la justa reclamación hecha tanto a la ONU como a todos los otros organismos correspondientes, solicitando el cumplimiento de la Resolución 2065. Por el otro, la hipótesis que es adyacente a esta es la de la reclamación del territorio antártico. Dada la ubicación geográfica privilegiada de la Argentina, de acuerdo al Tratado Antártico de 1959²¹, a nuestro país le corresponde una porción del continente blanco para exclusivo uso científico.

21 Gobierno Argentino, Tratado Antártico.

PAÍSES QUE RECLAMAN SOBERANÍA EN LA ANTÁRTIDA

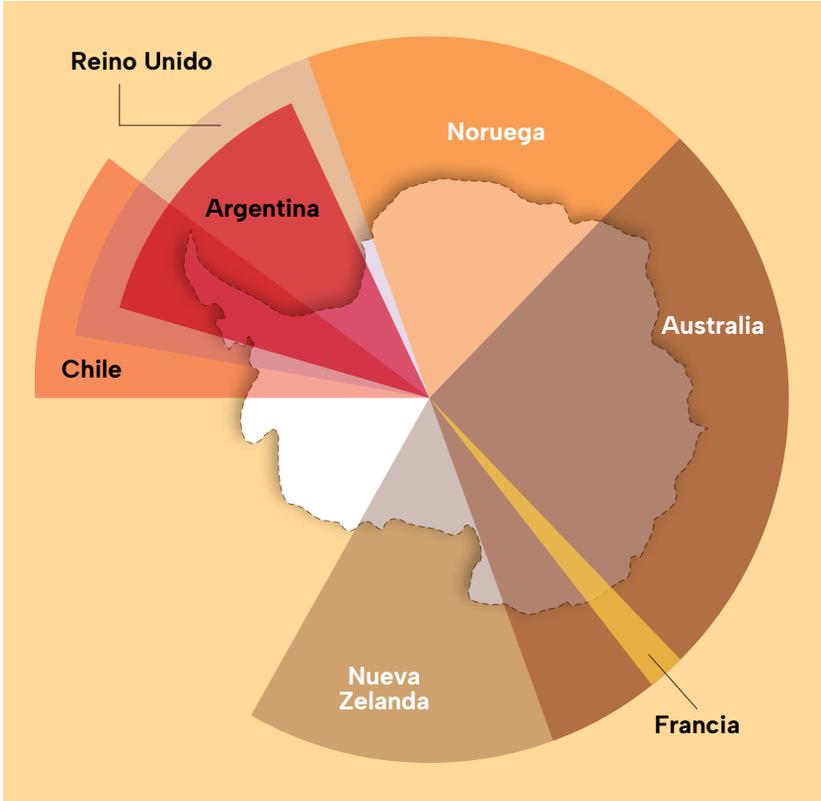


Imagen extraída del Foro Argentino de la Defensa el 12/11/2024

Dada la usurpación de las Islas Malvinas y del Atlántico Sur, el Reino Unido mantiene una reclamación del territorio antártico que soslaya nuestra reivindicación y parte de la de Chile. De continuar esta situación, podría transformarse en un conflicto cuando el Tratado Antártico sea sometido a revisión y consultas para el año 2048.

La cuestión de la delimitación de los límites marítimos con Chile es otra parte esencial, tanto de nuestra proyección al continente Antártico, como nuestra proyección sobre el Paso Drake. Este conflicto ha tenido muchas aristas que han provocado tensiones en las relaciones argentino – chilenas. La cuestión de la delimitación de los límites terrestres y marítimos con Chile pasó por momentos críticos en nuestra historia. A pesar de ello, en la actualidad, los conflictos han sido superados prácticamente en su totalidad. La cuestión de la posesión de las islas al sur del canal de Beagle y su proyección marítima quedó finalmente saldada con el Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile de 1984.²².

La depredación pesquera es una cuestión esencial. Barcos, principalmente chinos, depredan sin permiso los recursos pesqueros argentinos, entrando y saliendo de la ZEE y nunca haciendo puerto en el país. Esto no solo representa una pérdida para el fisco, sino que también representa una competencia desleal y una usurpación de recursos a la nación²³. Esta pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (IUU por sus siglas en inglés) representó para la Argentina pérdidas de hasta 2.600 millones de dólares en 2022²⁴. Nuestro país ha intentado cambiar los patrullajes y la actitud en frente a esta depredación²⁵, pero sigue siendo un conflicto latente en nuestros límites marítimos y una fuerte violación de la soberanía argentina.

22 [Ley 23172](#).

23 <https://anccom.sociales.uba.ar/infografias/pesca-ilegal-en-argentina/>

24 [Infobae](#) (La imagen también proviene de esta nota. Retirada el 12/11/2024)

25 [Infobae Economía](#)

VULNERABILIDADES Y DEPENDENCIAS FRONTERIZAS Y FRENTE AL NARCOTRÁFICO

Los delitos relacionados al narcotráfico y el tráfico de personas no suceden exclusivamente dentro del territorio nacional, sino que este es un conflicto transnacional que involucra muchas aristas en lo que respecta a financiamiento y control de movimientos ilegales de dinero. El área de la defensa ha de concentrarse en las cuestiones de frontera. La vulnerabilidad argentina en esta área es elocuente dada la problemática en Rosario y el creciente conflicto en la Provincia de Buenos Aires. La droga y todos sus alicientes llegan desde las fronteras y viajan a lo largo y ancho del territorio nacional. Las fronteras son la primera barrera a estos delitos. Lo mismo acontece para el terrorismo en todas sus facetas²⁶.

Nuestro país ha tenido sus conflictos con el terrorismo que aún aguardan condena expresa de los culpables. De la misma forma, la cuestión de Rosario resalta las falencias que se han tenido para evitar el crecimiento de las bandas narco y del negocio narco en la Argentina. Las vías fluviales, especialmente aquellas que nacen en la Triple Frontera entre Paraguay, Argentina y Brasil son las venas que transportan esta enfermedad hacia el resto del país. La utilización de esta frontera, difícil de controlar dada su geografía y flora, la transforman en un centro de operaciones para toda clase de delitos y actividades clandestinas. Si bien se han realizado tratados y esfuerzos por controlar estas actividades ilegales en la Triple Frontera, el problema está lejos de ser solucionado²⁷.

La extensa frontera que la Argentina tiene con Bolivia resulta un paso terrestre esencial para el narcotráfico, el contrabando y

26 <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/54395>

27 Cancillería

otras actividades ilegales. Si bien el movimiento en los pasos de esa geografía parece más controlado, son múltiples las oportunidades que se encuentran para ingresar en la Argentina múltiples elementos. Reforzar este y otros pasos es vital para contener las actividades clandestinas, así como en la Triple Frontera. Aún no se ha logrado contener las problemáticas que surgen de este negocio ilegal.

VULNERABILIDADES Y DEPENDENCIAS FRENTE AL DESARROLLO TECNOLÓGICO

La tecnología en las últimas décadas ha avanzado a pasos agigantados. Esto no es solo la computación o los drones autónomos, sino que es todo un entramado militar que involucra una enorme cantidad de recursos humanos y económicos, por no decir materiales y materias primas específicas para la fabricación de estos bienes militares. En este espectro, las capacidades militares pueden provenir de desarrollos autónomos más o menos eficientes o de la adquisición de los conocimientos y materiales de otros países que sean potencias en estos aspectos.

La industria de armamentos de la Argentina se encuentra obsoleta y tecnológicamente atrasada. Parte del problema ha sido el descuido y el desdén que han sufrido las Fuerzas Armadas en las últimas décadas. Esto ha generado que nuestro país no solo tenga dependencias en cuestión de tecnologías que es incapaz de crear o adquirir, sino que también se encuentra vulnerable dada la enorme cantidad de falencias en las adquisiciones que se hicieron. Esto hace que la Argentina sea receptora neta de tecnologías ante la falta de capacidades. Creemos que no será posible para la Argentina tener un desarrollo propio que rivalice con aquellos de quienes se encuentran en la cresta de la ola de las capacidades militares. Es por esto que vemos la necesidad de concentrar los

esfuerzos en transformar a nuestro país en uno que sea confiable y transparente receptor de estas tecnologías.

La era de la robótica en lo militar ya ha llegado²⁸. Se requiere que la Argentina empiece la transición hacia unas Fuerzas Armadas pensadas para el futuro mientras vela por la modernización presente. En este orden es necesario avanzar hacia la integración de la tecnología disponible, aprovechando los materiales convencionales y combinándolos con los avances tecnológicos más disruptivos. Esto no puede obviar la necesaria preparación de los recursos humanos para esta clase de equipos, haciendo imprescindible la colaboración público – privada y del ámbito universitario – científico.

La Guerra ruso – ucraniana ha mostrado al mundo que, si bien aún se combate con armamento del Siglo XX, se observa la primacía de los drones de manejo autónomo, así como robots que empiezan a aparecer en el campo de batalla. Estas armas modifican el teatro de operaciones y llevan a pensar a las naciones ajenas al conflicto cómo prepararse para adquirir estas tecnologías novedosas para sus Fuerzas.

La Inteligencia Artificial es otro de los elementos a considerar en la incorporación de estas tecnologías. La Argentina se encuentra muy por detrás, por no decir que no tiene desarrollo propio, en esta rama. Estos mecanismos de aprendizaje continuo pueden ayudar a las Fuerzas a evaluar situaciones y responder correctamente, así como mejorar y modificar profundamente la toma de decisiones del ámbito militar. Esto requerirá no solo el desarrollo o la incorporación de esta tecnología, sino la capacitación constante y profunda de los recursos humanos.

28 Elinor Sloan (2015) *Robotics at War, Survival*, 57:5, 107-120 y Singer P. W. (2009) *Wired for War: The Robotics Revolution and Conflict in the Twenty-first Century*, Penguin

El desarrollo de las capacidades de la Argentina requiere una profunda revisión de las vulnerabilidades y dependencias aquí expuestas. Si bien no todas son atendibles desde el ámbito de la Defensa propiamente dicho, el Estado debe trabajar en ellas en conjunto, incorporando visiones de todas las áreas de gobierno.

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE DEFENSA NACIONAL

El Libro Blanco 2023 y el FONDEF

Las fuerzas armadas pueden cumplir distintos roles que en definitiva están determinados por la misión y visión que tiene cada gobierno. En algunos casos actúan prioritariamente en las cuestiones de seguridad interior, mientras que en otros en la seguridad internacional y la defensa exterior. Los objetivos para nuestras fueron planteados en el Libro Blanco de 2023²⁹. Este documento delinea la estrategia de mediano y largo plazo de la política de defensa para la Argentina en los próximos años. Dentro de los ejes propuestos se encuentra destacado el ciber crimen como una rama relativamente nueva de la política de defensa en la Argentina, además de la seguridad marítima y la cooperación regional.

El Libro Blanco de 2023 presenta cuatro ejes sobre los cuales se basaría la política de defensa argentina. El primero de ellos es la modernización y profesionalización del personal. Se propone un presupuesto de defensa para cubrir un plan de renovación y mejora del equipo y las capacidades del personal para unas fuerzas armadas

²⁹ <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/11/libroblancodeladefensa2023.pdf>

eficientes y preparadas. El segundo eje se basa en la defensa y la seguridad marítima del Atlántico Sur. Se busca reafirmar la aspiración de la Argentina sobre la soberanía de las Islas Malvinas y la protección de los recursos naturales pertenecientes a la Zona Económica Exclusiva, es decir, las 200 millas náuticas.

Como tercer eje está la cooperación regional e internacional. Esta cooperación es clave para reforzar el compromiso argentino en la colaboración de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, así como los entrenamientos conjuntos entre los distintos países miembros y la asistencia en soluciones de emergencia de los países vecinos. Dentro de este marco se encuentra el intento argentino de pertenecer a la OTAN como un Partner Extra OTAN con los beneficios que esto conlleva.

Como cuarto eje, el Libro Blanco 2023 busca priorizar y reenfocar la situación de la ciberdefensa en la Argentina en las tecnologías emergentes. Este eje no se encuentra tan desarrollado en la Argentina y se vuelve prioritario considerando la importancia de contar con capacidades para aprovechar las nuevas tecnologías. Comprende la captación y protección de los datos, tanto de los particulares como del Estado en cuestiones de seguridad nacional.

Existen tres cambios principales de enfoques entre el Libro Blanco de 2023 y el Libro Blanco de 2015³⁰ que creemos necesario detallar. En primer lugar, el nuevo documento detalla la importancia de la ciberdefensa y la necesidad de mejorar y modernizar los conceptos y las tecnologías en esta rama. Se destaca la creciente dependencia en infraestructura digital Argentina y la necesidad de reforzarla para evitar amenazas, no solo de otros países, sino de ciberterrorismo y organizaciones paramilitares y paraestatales que puedan vulnerar la seguridad nacional. En segundo lugar, en el Libro Blanco de 2023 existe un mayor énfasis

30 https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ARG/libro_blanco_2015.pdf

en la modernización de los equipos y la tecnología para las fuerzas armadas. Los proyectos planteados en el Presupuesto 2025³¹ de adquisición de nuevo material y nueva tecnología son elocuentes. Ejemplo de esto es la adquisición de los F16 y el proyecto de compra de submarinos. Esto lleva a reducir la dependencia de equipos obsoletos y mejorar la eficiencia operativa. En tercer lugar, la otra diferencia importante es el énfasis en la sostenibilidad y los recursos humanos que se plantean en el nuevo documento. Se hace hincapié en la eficiente asignación de recursos, en línea con lo planteado por el gobierno de Javier Milei, y con el bienestar del personal militar.

El Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF)³² está destinado al financiamiento tanto a corto como a mediano y largo plazo de todas las políticas a desarrollarse en el marco del Libro Blanco. El FONDEF establece el financiamiento para la modernización de las fuerzas armadas dentro de un marco de sostenibilidad y previsibilidad presupuestaria. Permite establecer las metas de adquisiciones de mediano y largo plazo para el reequipamiento de las fuerzas armadas y el correcto cumplimiento de los objetivos establecidos en el Libro Blanco. Este fondo considera los intentos por fomentar la Industria Nacional de Defensa. Esto va en estrecha relación con el planteamiento del Libro Blanco de 2023 en la materia del desarrollo de las capacidades de defensa autónomas. Se impulsa la fabricación y el mantenimiento de equipamiento en colaboración con empresas locales, tanto privadas como públicas. Dado un contexto internacional de mucha incertidumbre una autonomía estratégica y tecnológica se plantea, tal vez con mucha ingenuidad, como necesaria para el mantenimiento de los intereses estratégicos argentinos delineados en el Libro Blanco.

31 <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2025>

32 Ministerio de Defensa. Fondo Nacional para la Defensa

PROPUESTAS PARA LA DEFENSA ARGENTINA

Libertad y Progreso entiende que la misión de las fuerzas armadas es la de Vigilar, Controlar y Disuadir. Esto va en línea con una estrategia de seguridad nacional en la que converja tanto la seguridad interior como la defensa exterior.

El posicionamiento que adopte la Argentina frente al mundo también será parte esencial de la estrategia de las Fuerzas Armadas. Nuestro país no participar de ningún conflicto global. De todas maneras, la pertenencia al OTAN como Global Partner y a la Combined Maritime Forces brinda la posibilidad de la adquisición de armamento que de lo contrario no estaría disponible y también la de participar de ejercicios militares. La Argentina debe ser un país responsable en el manejo de elementos militares de última generación y digno de la confianza internacional de occidente.

El avance de la tecnología y la consideración de viejos y nuevos teatros de operación define los diferentes escenarios en los cuales deberán actuar nuestros mandos militares. En este sentido, se considera que el control estratégico de los recursos y sitios vitales, así como el patrullaje naval que se haga de nuestras costas es esencial para mantener la integridad territorial. A su vez, no debe dejarse de considerar la posibilidad de conflictos digitales y de la ciberdefensa, así como los espacios de operaciones espaciales. El entorno digital ya es un teatro de operaciones en muchos aspectos. El tema espacial es aún latente, pero no se debe desatender.

El presupuesto para la Defensa, en Argentina, es extremadamente bajo. Tan solo el 0.47% del PBI se destinó a Defensa en el Presupuesto 2023. A esto se le sumaría el 1% destinado al FONDEF, totalizando alrededor del 1.5%³³. Esto llevó a que las Fuerzas se

33 Zona Militar

encontraren en deficientes condiciones, siendo incapaces de ejercitarse debido a la falta de munición, carencia de medios y equipos obsoletos. A lo largo del 2024 hubo cierta normalización, pero aún es necesario más. Se debería elevar el presupuesto para la defensa a un 0.9%, manteniendo el 1% del FONDEF para los gastos de modernización.

REESTRUCTURACIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA Y LAS FUERZAS ARMADAS

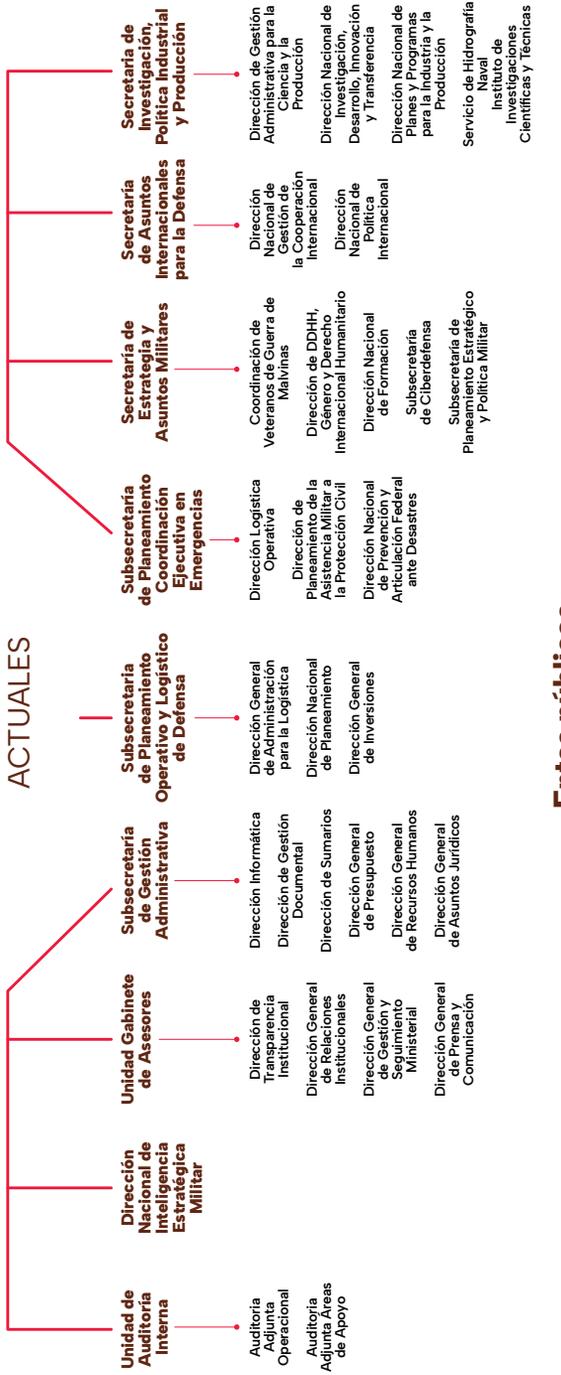
En la línea del planteo del aumento presupuestario, Libertad y Progreso considera necesaria una reestructuración del Ministerio de Defensa para mayor eficiencia, mientras no se avance en una integración del Ministerio de Seguridad y del de Defensa.

El organigrama que se muestra debajo es el actual. Consta de nueve unidades por debajo del ministro y alrededor de tres más por cada una de estas unidades. Esto hace que el ministerio tenga alrededor de mil funcionarios y personas empleadas³⁴. Son empleados del ministerio, no dependientes de las Fuerzas Armadas.

Ligados a esta estructura existen organismos y entes dependientes del ministerio. Entre estos se encuentran los Estados Mayores de cada una de las armas y el Estado Mayor Conjunto, los institutos y universidades que capacitan, educan e investigan. Están las empresas o entes que incluyen las fábricas y talleres dedicados a la producción de material militar.

34 [Infobae Política](#)

MINISTERIO DE DEFENSA Y ORGANISMOS ACTUALES



Entes públicos

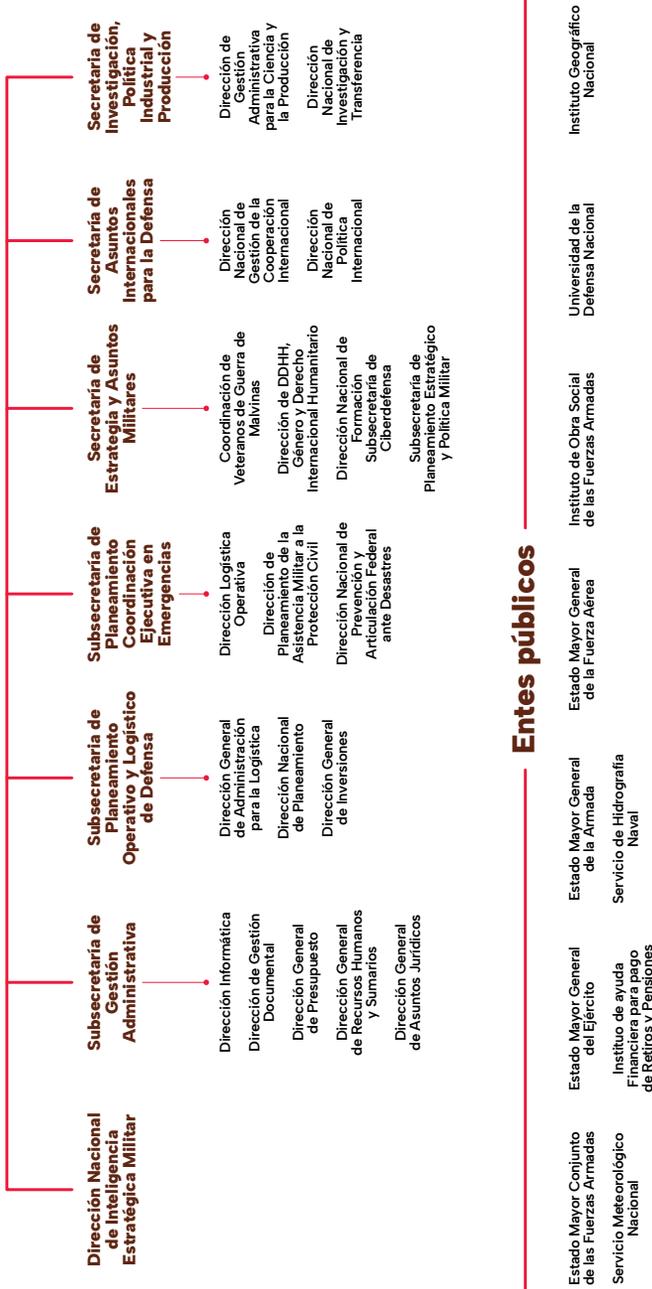
- Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas
- Servicio Meteorológico Nacional
- Estado Mayor General del Ejército
- Fabricaciones Militares S.E
- Estado Mayor General de la Armada
- Cooperación Interestadial Pulmari
- Estado Mayor General de la Fuerza Aérea
- Fábrica Argentina de Aviones 'Brig. San Martín' S.A.
- Instituto de Ayuda Financiera y Fondo de Retiros y Pensiones
- Talleres Navales Dársena Norte
- Universidad de la Defensa Nacional
- Construcción de Vivienda para la Armada
- Instituto Geográfico Nacional
- Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas

Elaboración propia: Organigrama actual del Ministerio con sus entes públicos, retirado de Mapa del Estado

Sería necesaria una nueva estructura organizativa del ministerio que se ajuste a los requerimientos de eficiencia.

Proponemos la eliminación del cuadro de asesores del ministerio, ya que, como se explicita en el capítulo de reforma del Estado, los secretarios y subordinados directos son los asesores del ministro. En cuanto a la auditoría, esta debería ser realizada por la SIGEN y no por algún dependiente del ministro, por lo que la existencia de una unidad de auditoría no tiene asidero. La Subsecretaría de Gestión Administrativa tiene una gran cantidad de dependencias, por lo que sería prudente simplificarlas y unir funciones. En este espíritu proponemos la unificación de Recursos Humanos y Sumarios como una primera reducción. De la misma forma, podría simplificarse la Secretaría de Asuntos Internacionales para la Defensa, uniendo las Direcciones de Gestión de la Cooperación Internacional y de la Política Internacional en una sola Dirección.

MINISTERIO DE DEFENSA Y ORGANISMOS PROPUESTA



Elaboración propia: Organigrama propuesto del Ministerio con sus entes públicos

Nuestra propuesta contempla quitar de la órbita de la Secretaría de Investigación el Servicio Hidrográfico Nacional para transformarlo en un ente autárquico, tal como el Servicio Meteorológico Nacional.

Esta reforma de la estructura del Ministerio requiere además un planteo estratégico de participación público – privada.

Proponemos que se coordine con universidades nacionales, institutos y centros científicos públicos y privados la creación de programas de desarrollo científico y tecnológico, así como programas de capacitación en numerosas áreas. Esto servirá en el proceso de integración, pero también en el proceso de capacitación del personal actual y futuro de las Fuerzas, trayendo y mejorando los recursos humanos necesarios para su correcto funcionamiento.

LAS HIPÓTESIS DE CONFLICTO

Estar desarmado y poco preparado es, en sí, una hipótesis de conflicto, ya que la incapacidad de proyectar y disuadir incentiva a los otros actores a actuar en detrimento de los intereses nacionales.

Malvinas, así como la cuestión de la delimitación marítima con Chile, son temas siempre latentes.

La cuestión de la Antártida reviste gran importancia. Si bien toda disputa territorial se encuentra congelada dada la vigencia del Tratado Antártico, no hay que menospreciar la latencia de este conflicto. No hay que desdeñar tampoco la injerencia China en la Antártida. La activa búsqueda por parte del país oriental en el establecimiento de bases y puertos logísticos que le permitan dar el salto al continente blanco es una estrategia que se viene desarrollando desde hace algún tiempo. A este fin obedecía el puerto que se buscó construir en Rio Grande. En este mismo respecto, la consolidación del puerto de Punta Arenas en Chile representa una problemática para la proyección Antártica argentina. Este puerto se transformó

en el más austral, y por ende en un pie logístico relevante para la zona, quitando influencia al puerto de Ushuaia.

Existen dos conflictos latentes que no han sido explicitados, la posibilidad de un conflicto con Bolivia, y la influencia de actores no estatales (ANE).

En esta misma línea, el segundo conflicto latente de la Argentina es la influencia de los Actores No Estatales. Estos hacen referencia a las organizaciones terroristas sustentadas por estados nacionales como Hezbollah y Hamas, pero también a las organizaciones narcocriminales que se dedican a la actividad comercial ilícita como el Primeiro Comando da Capital. Se debe resaltar que estas organizaciones, especialmente las terroristas sustentadas por estados extranjeros pueden rápidamente generar conflictos entre estados. Los ejemplos de la guerra en Medio Oriente son elocuentes al respecto, pero no se debe desdeñar la posibilidad de que estas se encuentren infiltradas en los estados limítrofes y apunten a crear conflicto en la Argentina. Para el caso de aquellas organizaciones narco, estas se encuentran sumamente presentes en la Argentina, la ciudad de Rosario es el ejemplo más visible de ello, pero existe preocupación de que se haya extendido hacia Córdoba y el Gran Buenos Aires. Es necesario, como parte de esta doctrina de seguridad nacional planteada por Libertad y Progreso, que la defensa esté preparada para enfrentar a estos actores.

EL DESARROLLO TECNOLÓGICO Y LAS FABRICACIONES MILITARES

Se ha planteado ya en las vulnerabilidades los problemas que tiene Argentina para el desarrollo autónomo de nueva tecnología que sea capaz de competir con los desarrollos de las naciones más avanzadas. Se debe priorizar el objetivo de la eficacia defensiva con la adquisición y la producción de los materiales militares necesarios.

En este marco, se destaca la necesidad de una mayor colaboración entre los espacios públicos y privados.

La situación internacional Argentina, siendo miembro de la OTAN como Global Partner podría permitir a nuestro país adquirir la tecnología más moderna con mucha mayor facilidad. Esto debe servir para mostrar responsabilidad en la utilización de tales elementos militares, pero también deben servir a los propósitos de la defensa antes expuestos. Se destaca esta cuestión, ya que el desarrollo autónomo de capacidades como misiles balísticos o armamento sofisticado requiere, para ser eficiente, de un desarrollo previo y una escala de fabricación que la Argentina no posee ni debería aspirar a poseer. Esta renovación de material debe hacerse para las tres fuerzas. Se encuentra ya en proceso de adquisición los F – 16, los submarinos Scorpene y los vehículos móviles Pandur de desarrollo israelí.

No se debe omitir la mirada y la proyección hacia el futuro en la materia de defensa. La existencia de drones de manejo autónomo, municiones inteligentes y toda la gama de tecnologías emergentes que hoy empiezan a mostrar un papel importante dentro de los combates convencionales. En este sentido, la Argentina debe avanzar con una doble mirada. Una mirada de corto plazo, que prioriza el rearme de seguridad teniendo en cuenta los problemas del presente, la geografía que nos domina y las hipótesis de conflicto actuales; y una mirada de largo plazo que piense en la integración de los sistemas convencionales tripulados y no tripulados. Estos sistemas, funcionan en redes de interoperabilidad con otras naciones, especialmente con occidente, por lo que avanzar en el proceso de integración, adquiriendo tecnologías para desarrollar la ciberdefensa y el doble esquema de funcionalidad entre los elementos de la guerra convencional y los de la no convencional. Debe aproximarse a los jóvenes universitarios en programas de desarrollo y entrenamiento que permitan a la Argentina avanzar en esta agenda de integración.

En lo que respecta a Fabricaciones Militares, es de destacar que el abandono que ha sufrido la industria de defensa la ha dejado en incapacidad en la provisión del material más esencial. En este sentido, al quitarle la prioridad al desarrollo de tecnologías que no será posible fabricar ni optimizar, se considera esencial orientar la fabricación de materiales militares básicos como municiones, pólvora y demás. Esto permitirá no solo abastecer nuevamente a las Fuerzas Armadas para su ejercitación y preparación, sino que permitiría la fabricación para la venta internacional. A su vez, es necesario crear y mantener un stock razonable y preparado para la defensa, que permita a las Fuerzas Armadas sostener un conflicto. La fabricación de estos insumos básicos es esencial para cualquier fuerza. No es necesario ni conveniente tercerizar la producción de estos insumos, ya que no requieren un desarrollo y una sofisticación que la argentina no posea, por lo que la puesta en marcha de tal producción podría hacerse sin problemas de escala. Las municiones y similares son siempre requeridas, sea para entrenamientos o para stock.

LA CULTURA Y EL *MINDSET* MILITAR

Entre las tantas vulnerabilidades y dependencias, así como entre las propuestas hasta aquí expuestas se puede entrever otra cuestión si buscamos modernizar nuestra defensa.

La doctrina militar explicita una forma de pensamiento y una cultura dentro de las fuerzas y la defensa en sí. En la Argentina existe aún la visión de las guerras del pasado y la resistencia natural al cambio en el entorno de la defensa. Parte de esta visión se ve cuando se habla de una propuesta de seguridad integral que contenga tanto a la defensa como seguridad exterior y a la seguridad como seguridad interna.

La modificación del entorno, en especial el tecnológico que se busca propiciar a través de estas propuestas, requiere la modifica-

ción de los pensamientos y de la operatividad del personal. Este cambio se dará a través de la utilización de este material en entrenamientos con fuerzas de la máxima calidad en el mundo. El posicionamiento argentino y las relaciones con las fuerzas armadas de occidente se vuelve así esencial para modernizar todo el entramado militar argentino. La integración en esa red de operatorias requiere que nos adaptemos, y esta adaptación requiere una modificación del mindset militar para amoldarse a las nuevas tecnologías.

REFLEXIONES FINALES

Una estrategia de defensa consciente y que tenga presente las vulnerabilidades y dependencias es vital para asegurar el control, la vigilancia y la disuasión de los conflictos latentes. En la Argentina, la defensa ha sido por mucho tiempo dejada de lado, bajo una situación de desarme. A un año de la administración Milei, se ha empezado a desarrollar una política que propicia el rearme de las Fuerzas Armadas para poder hacer frente eficientemente a sus fines.

La misión que tienen las fuerzas no puede ser llevada a cabo sin el correcto equipamiento y presupuesto que responda a sus necesidades. La producción local debe orientarse a insumos, munición y demás elementos básicos. Se realizará un correcto estudio de los materiales militares y equipamientos más sofisticados para ser adquiridos en el marco de la participación argentina como OTAN Global Partner.

La defensa no es una política de un gobierno sino una política de Estado. Como tal, esa política debe ser llevada a buen puerto por los sucesivos gobiernos, ya que la misión y los objetivos de aprontamiento de las fuerzas no se realizan en el periodo de una o dos presidencias. Se necesita el esfuerzo consciente y constante de todo el arco político. Mantener una defensa incapaz de defender y a las Fuerzas Armadas desarmadas es, en sí mismo, un conflicto latente que pone en riesgo la integridad de la soberanía territorial y la integridad del Estado.

Cap.

VM

La política exterior

LINEAMIENTOS FUNDAMENTALES PARA PENSAR NUESTRA POLÍTICA EXTERIOR

El mundo es un enorme escenario en el que hay que saber conducirse con prudencia y sentido de la realidad, evitando dar propuestas que impliquen una colisión con esa realidad. Se trata de ver y entender cómo lo que ocurre en el exterior nos condiciona y cómo lo que se hace internamente repercute, a su vez, en el mundo y en cómo nos relacionamos con el mundo. El desafío que se desprende de esto es el de impedir que las simplificaciones o las falsas idealizaciones ganen terreno a costa del mejor resultado para el país.

El planeamiento estratégico debe ser consciente de las necesidades que la Argentina tiene en materia económica y de las tecnologías e inversiones indispensables para su desarrollo. La obstinación y la necesidad -hay que reconocerlo- suelen pagarse muy caro. El ideologismo al tejer alianzas ha sido un error que ha estado muy presente en la política exterior de nuestro país. El localismo también ha sido y es un pésimo negocio. Cuando la política exterior se

pone al servicio de la política doméstica se corre el riesgo de vaciar de contenido el trabajo diplomático y de reemplazar los objetivos estratégicos nacionales por intereses sectarios e ideológicos, a veces hasta ridículos. Es un ejemplo el grueso error del ofrecimiento del presidente Alberto Fernández a Vladimir Putin de que la Argentina sea la puerta de entrada de Rusia en Latinoamérica. Lo hizo pocos días antes de la inaceptable invasión rusa a Ucrania. También debe encuadrarse en este tipo de error las agresivas actitudes personales del presidente Javier Milei con presidentes de otros países con los cuales la Argentina tiene y tendrá lazos económicos y políticos significativos.

El diseño de una política exterior asertiva debe exponer la riqueza del pensamiento argentino a la hora de trazarla. La Argentina reclama una reflexión permanente acerca de cuáles son las mejores vías para integrarse a un escenario global que a menudo parece amenazador, pero que al mismo tiempo ofrece muchas oportunidades. La revolución del conocimiento ha tenido un gran impacto en el modo en que los países se relacionan entre sí y más aún con el vertiginoso ascenso de la inteligencia artificial y todos sus desprendimientos. Por caso, hoy sabemos que los individuos que usan smartphones (es decir, más de 5.6 mil millones de personas en todo el globo) poseen información y capacidades analíticas superiores a muchas agencias de inteligencia de apenas una generación atrás. El verdadero problema que se presenta con esto es el de gestionar una avalancha de datos que puede llegar a desbordar a quienes tienen que tomar decisiones, pero a su vez pueden ser una herramienta indispensable.

En definitiva, la evolución de la tecnología hace que la diplomacia tenga que enfrentarse a nuevos retos, especialmente en cuanto al manejo de información sensible, tal como quedó evidenciado a partir del caso WikiLeaks y tantos otros que han sido producto de fallas en la ciberseguridad de los países.

La invasión a Ucrania por parte de las fuerzas armadas de la

Federación Rusa introdujo un factor detonante que puso a prueba la solidaridad de los países de la Unión Europea y más concretamente de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte). Las consecuencias se extendieron al mundo entero y a la Argentina. Así como la renovada situación bélica del Medio Oriente producto del ataque de Hamas a Israel y su represalia. Esta renacida conflagración ha avivado los fuegos de viejas e irresolutas rencillas que, frente a motivos religiosos, políticos y sociales, se le suman los económicos y, por qué no, los electorales.

Éstos y otros hechos ilustran hasta qué punto el devenir de la historia tiene la capacidad de trastocar aspectos fundamentales de la política en general y de la política exterior en particular. Es en este marco contextual donde se necesitan consensuar pautas de acción estratégicas. La política exterior no nace de inspiraciones repentinas, sino que es el producto de una conjunción entre debates teóricos y experiencias prácticas. Es, asimismo, el reflejo de grandes convergencias, a las cuales se llega luego de haber recorrido un sendero con frecuencia sinuoso y lleno de rispideces. Este capítulo ofrece una aproximación de la política exterior propuesta por la Fundación Libertad y Progreso. Desde esta perspectiva, trata, además, de constituirse en un aporte valioso para las propuestas de cambio que la Argentina necesita.

CUESTIONES REMANENTES DE CARÁCTER TERRITORIAL: ANTÁRTIDA, MALVINAS, ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR Y ESPACIOS MARÍTIMOS ADYACENTES

Le quedan por resolver a la Argentina dos cuestiones de carácter territorial: Malvinas y la Antártida.

Existe la creencia que algún día, el Tratado Antártico³⁵ -que dispone un congelamiento jurídico de los reclamos de soberanía- caducará o se flexibilizará de una manera tal que los territorios polares podrían ser repartidos a cada quien según sus derechos. Todos los países con alguna aspiración tratan de preservar las situaciones que eventualmente puedan generar derechos. Es esa presunción -y no sólo la vocación científica- la que ha llevado a muchos países a instalar bases militares en la Antártida. Teniendo en cuenta este fenómeno, resulta vital que nuestro país continúe con la defensa del Tratado Antártico y su regla del consenso, instrumento político y jurídico que sirve para frenar la aparición de “nuevos liderazgos” que pudieran efectuar nuevas reclamaciones de soberanía. Es imprescindible, a su vez, que la Argentina apueste fuertemente a nuevas formas de cooperación en el campo de las ciencias. De este modo, quedará claro su compromiso con la realización de la “investigación sustantiva” que requiere el Tratado. Sería recomendable además ampliar la cooperación con países del Pacífico Sur, como Chile y Nueva Zelanda, con quienes compartimos numerosos intereses y valores. La política exterior y de defensa debe asignar prioridad a la cuestión antártica en toda su complejidad medioambiental y estratégica.

La política de defensa se encuentra imbricada con la política exterior. No fija metas para la proyección externa, pero sí establece la

35 <https://www.ats.aq/s/antarctictreaty.html>

manera en que se protegen los intereses planteados por la Cancillería. Invertir en defensa no tendría que ser concebido como una manifestación de militarismo, sino como una necesidad derivada de la estructura propia del sistema internacional y la realidad que el poder de la diplomacia se relaciona con la capacidad defensiva.

En Malvinas existe -al igual que en la Antártida- un congelamiento en el reclamo, pero en este caso consagrado fáctica y no jurídicamente. El hecho incontrastable es que Gran Bretaña se niega a dialogar por la soberanía³⁶. Con la excepción del conflicto del Beagle y de la guerra de Malvinas, la Argentina en general se ha amparado en la razón jurídica. En el asunto del Beagle, el resultado de una negociación acompañada de una cierta disuasión militar permitió finalmente un acuerdo que limitó la proyección marítima de Chile en el Atlántico Sur³⁷. La lección de Malvinas debería servirnos para no cometer los mismos errores ni en las islas, ni en la Antártida. La voluntad de discutir la soberanía no tendría que hacer que la Argentina se rehúse a hablar de otros aspectos sustanciales, como lo son comercio, recursos naturales o cooperación en general. Salvo en la década de los noventa, aquella fue la estrategia predominante hacia Malvinas. Con consecuencias más bien negativas para nuestra posición negociadora, ha habido una tendencia a adoptar posturas inflexibles, en las que o discutimos soberanía o no discutimos nada. Sin duda, hubo a lo largo de la historia momentos de menor empecinamiento, pero lamentablemente éstos fueron muy breves o no tuvieron el respaldo político suficiente. De hecho, la corona británica aceptó en más de una vez entrar en conversaciones que en un final pudieron haber significado un traspaso a largo plazo de la soberanía.

En la política británica no existe, por otro lado, ninguna corriente partidaria que esté dispuesta a negociar la soberanía de las

36 del Carril, B. (1986). La cuestión de las Malvinas. Buenos Aires: Hyspamerica

37 <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/278998/downloadPdf>

islas. Como si esto fuera poco, lo que se evidencia de un tiempo a esta parte es una entronización de las líneas más duras. En Gran Bretaña, la guerra de 1982 le cerró las puertas -tal vez para siempre- a la línea pro-negociación del Foreign Office, mientras que por estos lares la intransigencia ha sido moneda corriente, sobre todo durante las administraciones kirchneristas.

El juridicismo ha sido una constante en la política nacional hacia Malvinas³⁸. Con todo, ha habido razones para que esto fuera así, dado que la Argentina es portadora de derechos indiscutibles. Pero hay que decir también que dicha política tradicional ha sido insuficiente, ya que el mundo todavía se rige bajo las crudas reglas de la realpolitik antes que por el derecho. En lo inmediato, ninguna alternativa de soberanía podría ser planteada seriamente hasta tanto la Argentina no recupere un cierto peso relativo en el mundo. Algunos pasos en este camino se han tomado. Desde el Ministerio de Defensa en 2024 se ha puesto en práctica un proceso de rearme que incluye la compra de aviones y la proyección de compra de submarinos, así como el prospecto de mejorar las capacidades navales costeras³⁹. En adición a esto la, ahora excanciller Mondino negoció la reintroducción de los vuelos a Malvinas suspendidos por el gobierno de Alberto Fernández y se busca una nueva línea de cooperación para favorecer los intereses argentinos⁴⁰.

La nueva situación alrededor del archipiélago de Chagos⁴¹, reclamado por Mauricio, puede abrir un nuevo frente en las negociaciones. Esta circunstancia en la cual Gran Bretaña cedió el archipiélago, pero retuvo, por 99 años, la isla más grande debido

38 Andrés Cisneros, op. cit. p. 482.

39 [Gobierno: Nuevo Plan para la defensa](#) y [CNN Español](#)

40 [Perfil](#)

41 [BBC](#).

a la existencia de una base militar, puede habilitar cierta discusión sobre la soberanía de Malvinas. Esto, sin embargo, ya ha sido rechazado por el gobernador británico de las Malvinas y aclarado que se trata de situaciones jurídicas diferentes⁴². Como tal, el continuo proceso de descolonización al que está sometido el Reino Unido puede implicar un avance en esta dirección.

La conclusión, entonces, es bastante sencilla: el futuro de las Malvinas y el de la Antártida dependerá, antes que nada, de nuestra capacidad para revertir el proceso de decadencia que nos tiene a maltraer desde hace décadas y que nos limita en la arena internacional. Esta reversión del proceso permitirá acentuar las capacidades defensivas y económicas de la Argentina y reclamar el cumplimiento de la Resolución 2065 de la ONU como parte del proceso de descolonización⁴³ y terminar con la condición que genera que las Islas Malvinas y del Atlántico Sur no pertenezcan a la Argentina.

POLÍTICA EXTERIOR A NIVEL BILATERAL

Pensar la política exterior como un todo, requiere también pensarla en sus diversas partes. Una parte central de esta es la relación que la Argentina adquiere con las otras naciones del concierto, y por tanto se vuelve necesario evaluar, caso por caso, a cada una de ellas y su relacionamiento con nuestro país.

⁴² [CNN Español](#)

⁴³ <https://www.un.org/dppa/decolonization/es/nsgt/falkland-islands-malvinas>

Brasil

La trascendencia del vínculo con Brasil es incuestionable. Se trata del principal socio comercial de la Argentina, tanto en exportaciones como en importaciones⁴⁴, mientras que la Argentina es la tercera fuente de importaciones brasileñas y el cuarto destino de sus exportaciones⁴⁵. En cuanto a las inversiones -y en base a datos de 2019-, hay aproximadamente US\$16.000 millones de Brasil invertidos en la Argentina, que generan más de 50 mil empleos directos, siendo US\$1.400 millones en el último año 2023. Por su parte, las empresas argentinas tienen un stock de inversiones en Brasil de alrededor de US\$13.000 millones, lo que da cuenta de más de 40 mil puestos de trabajo en ese país⁴⁶.

La relación con Brasil tuvo hitos importantes en las últimas tres décadas. Uno de ellos ha sido la conformación del Mercosur. El otro fue la creación de la ABACC (Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares)⁴⁷, la cual se ha convertido en una institución emblemática a nivel mundial por su trabajo de verificación en materia nuclear. Estos avances permitieron cimentar un nivel de confianza recíproca que ha dado lugar a una cooperación sin precedentes. No obstante, para que la relación bilateral siga fortificándose, habría que hacer más hincapié en algunos puntos clave. Con Brasil es necesario planificar una estrategia orientada a incentivar la transformación productiva de ambos países, haciendo énfasis en el desarrollo de redes de innovación científica y tecnológica. Esto facilitaría la incorporación de

44 https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ica_08_23834FA12E2C.pdf

45 <https://oec.world/es/profile/bilateral-country/bra/partner/arg>

46 [Inversión Directa: Banco Central de la República Argentina](#)

47 <https://www.cancilleria.gob.ar/es/representaciones-extranjeras/organismo/497>

valor agregado intelectual a bienes y servicios. De igual manera, se debería poner el acento en mejorar los ejes de infraestructura física y las redes de transporte y logística. Esto serviría para alentar el comercio bilateral y el comercio con terceros países.

Existen, a su vez, proyectos energéticos en común que pueden convertirse en la base de la cooperación bilateral, como es el caso de la Central de Generación Hidroeléctrica de Garabí o la interconexión en alta tensión de Yaciretá e Itapú. Resultaría conveniente poner en marcha una agenda de convergencia en los marcos reguladores en materia energética que tenga como objetivo final mediano la conformación de mercados binacionales de petróleo y derivados, gas natural y electricidad. La crítica situación de seguridad personal ciudadana que se vive en la región, junto con la alta prioridad que tiene ese tema en Brasil y crecientemente en la Argentina, torna indispensable la cooperación entre los dos países, al igual que en procesos conexos como el tráfico de armas, de drogas, precursores químicos y de personas. Debería haber, en ese sentido, una búsqueda por mejorar el trabajo conjunto en temas como la radarización del espacio aéreo, el control de cargas fluviales y portuarias, y el control de pasos terrestres. Por añadidura, se debería lograr un intercambio más fluido y sistemático en el campo de la inteligencia criminal.

La cuestión agrícola merece un párrafo aparte. En efecto, Argentina y Brasil necesitan trabajar fuertemente sobre el tema de la productividad de sus producciones agrícolas si pretenden abordar en forma eficiente los nuevos mercados internacionales de alimentos. Los principales obstáculos para la expansión del sector agrícola están dados por deficiencias en términos de infraestructura y logística. Este factor se dificulta aún más con la incorporación de nuevas tierras cultivables sin salidas adecuadas hacia los puertos internacionales. Para lograr una estrategia común frente a China y la India (los dos mayores demandantes de alimentos), es fundamental un fuerte trabajo en lo institucional y una integración a nivel de normas, pro-

cedimientos y medidas sanitarias y fitosanitarias. Esto demandaría la creación de una autoridad sanitaria común y una mayor integración a nivel de laboratorios y producción de vacunas y medicinas. Para resolver de algún modo la cuestión logística y de infraestructura es imprescindible atraer a Chile a la propuesta y desarrollar corredores logísticos que funcionen eficientemente para lograr una salida portuaria a través del Pacífico. Sobre esta propuesta, se ha puesto sobre la mesa nuevamente la cuestión del tramo bioceánico que se había empezado a trazar en 2015. Como tal, al no existir una institución multilateral que lo institucionalice, depende de los impulsos de las partes. Tal es así que los presidentes Boric, Peña y Lula da Silva se han comprometido a recomenzar las tratativas para darle un cauce al proyecto, pasando por Salta y Jujuy⁴⁸. A modo complementario, se debe atender la dimensión ambiental, en particular los posibles impactos de la actividad agrícola en cada país. Este tema tiene cada vez mayor visibilidad a nivel internacional, por lo que la premisa básica debería ser la de crear un marco de políticas tendientes al aprovechamiento armonioso de los recursos naturales y los ecosistemas regionales. Áreas de particular cuidado son la cuenca del Amazonas, la meseta patagónica y las regiones de la Puna.

En el sentido de la cooperación, el memorando de entendimiento firmado en el marco del G20 de noviembre de 2024, el cual propone que la Argentina sea una fuente de shale gas confiable para el Brasil es un gran paso. El mismo asegura que nuestro país exporte al país vecino, a través de una red de infraestructura y gasoductos por construirse, el gas que extrae de Vaca Muerta⁴⁹. Este es un gran paso no solo en el aprovechamiento de los recursos de nuestro suelo, sino también en el marco de la profundización de la cooperación entre ambos países.

48 Ver: [Agendarweb](#), [Infobae](#) y [Nuevo Diario Salta](#)

49 [La Nación Economía](#)

Otro asunto de gran importancia es el establecimiento de acuerdos y mecanismos de transferencia de tecnología y desarrollo conjunto. En éste, como en otros temas vinculados a la cooperación, sería esencial analizar el papel de los organismos regionales existentes y si su rol es suficiente o debe ser reformulado.

Por otro lado, la alianza con la Argentina ha dejado de ser cuestionable para Brasilia y eso es evidente no solo en lo que tiene que ver con el Mercosur, sino además en el abordaje del problema venezolano. Para el expresidente Bolsonaro, el combate contra el chavismo era parte de su identidad política y era vital en su política exterior, en la medida que ese gesto opera como prueba de amistad hacia los Estados Unidos. En lugar de haber apostado al fracaso del presidente Bolsonaro, lo que el gobierno de Fernández tendría que haber hecho es abandonar los prejuicios ideológicos y proponer un acercamiento práctico que ayude a encarar de manera coordinada los desafíos económicos, sociales y de seguridad que enfrentan los dos países.

Si bien en el pasado reciente la cuestión venezolana causaba rispideces en la relación entre Brasilia y Buenos Aires, hoy en día se mantiene esta tensión, pero por las razones contrarias. Desde el gobierno de Milei sostienen una fuerte retórica antichavista y anticomunista, mientras que desde el gobierno de Lula da Silva relativizan el problema venezolano. Dadas las pasadas elecciones, el gobierno argentino fue el primero en declamar las fraudulentas elecciones y consagrar a Edmundo González Urrutia como el presidente electo⁵⁰, mientras que desde Brasil fueron más cautos sin dar por ganador a ninguno de los candidatos⁵¹. Como tal, la relación se encuentra fría en las altas esferas de gobierno, siendo Milei muy efusivo en su rechazo a Lula da Silva y su apoyo a

50 [Cancillería](#)

51 [La Nación Mundo](#) y el [comunicado firmado por Colombia, México y Brasil](#) al respecto

Bolsonaro⁵², pero existe contactos entre las cancillerías⁵³. Es ilustrativo de la cuestión que los presidentes de ambos países hayan tardado once meses en reunirse⁵⁴, pero sus cancilleres no y que Lula da Silva se haya reunido con Axel Kicillof, gobernador de la Provincia de Buenos Aires y uno de los máximos exponentes de la oposición a Milei⁵⁵ mucho antes que con el propio presidente.

LAS RELACIONES CON EUROPA

Los avances en la integración

Entre los años 1971 y 1980, la Argentina fue el único país en América Latina en tener un acuerdo comercial con el viejo continente. Las relaciones se estancaron en la década del ochenta y fueron dinamizadas en los noventa. Específicamente en 1993, la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea⁵⁶, le dio el inicio formal con el nombre de “Unión Europea” y paralelamente coincidió con el mandato del presidente Carlos Menem en la Argentina. Las reformas políticas y económicas, de corte liberal, que fueron llevadas por el entonces presidente argentino, mejoraron a un nivel nunca visto las relaciones con Estados Unidos, pero se afianzaron también las relaciones económicas con los países de la Unión Europea. Los años noventa, estuvieron caracterizados por

52 [Clarín Política](#)

53 [Cancillería](#)

54 [Cronista Economía](#)

55 [Gobierno de la Provincia de Buenos Aires](#)

56 [Parlamento Europeo](#)

una política exterior que permitió la inserción internacional de la Argentina que formalizó sus relaciones con la ya UE a través del Acuerdo Marco de Cooperación Económica y Comercial⁵⁷. Dicho acuerdo, fue el pilar para la cooperación bilateral entre el país sudamericano y el bloque europeo. Cooperación no solamente económica (comercio exterior, agricultura e industria), sino también política (fortalecimiento de la democracia, protección de derechos humanos e integración regional). Además, se creó la Comisión Mixta Argentina – UE para realizar reuniones anuales tanto en Bruselas como en Buenos Aires⁵⁸. Desde la celebración del Acuerdo Marco, se vivió un gran aumento en la cooperación, se concretaron a lo largo de la década del noventa, acuerdos de pesca, cuestiones fitosanitarias, uso pacífico de la energía nuclear y de ciencia y tecnología.

El Acuerdo Marco tuvo un carácter bilateral. Lo que se esperaba era un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur, ya que la relación funcionaría de bloque a bloque y no unilateralmente con Argentina. Por su situación institucional interna, el Mercosur toma decisiones con la aprobación de los gobiernos. En contraposición, los 28 Estados miembros de la UE han delegado algunas de sus competencias a órganos centrales, que están habilitados para tomar decisiones independientes de la voluntad de los Estados miembros.

Las relaciones entre ambos bloques no han sido lineales. Han estado marcadas por idas y vueltas, épocas de mayor acuerdo y otras de desacuerdo. Las crisis latinoamericanas han perjudicado seriamente la capacidad de lograr acuerdos con el viejo continente. Pero, finalmente en 1995 la UE y el Mercosur firmaron en Madrid el Acuerdo Interregional de Cooperación, con el fin de

57 https://www.eeas.europa.eu/argentina/la-union-europea-y-argentina_es?s=190

58 https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-94-27_es.htm

establecer una asociación de carácter político y económico⁵⁹. En 1999, ambos bloques acordaron una asociación estratégica, para favorecer la cooperación en los ámbitos políticos y económicos. Desde ese año, se han realizado todo tipo de cumbres, con el objetivo final de lograr la integración comercial UE-Mercosur. Sin embargo, estos intentos de acuerdos de integración no han podido materializarse sino hasta el año 2019. El año 2019, fue un año histórico para ambos bloques, ya que tras veinte años de negociaciones se llegó a un principio de acuerdo para un posible tratado de libre comercio⁶⁰. ¿Qué es lo que lleva a la UE a buscar asociarse con el Mercosur y el resto de América Latina? La respuesta probablemente se encuentre en una cuestión de valores y principios. “Ambas regiones poseen un acervo cultural y de tradiciones comunes que les permite promover, difundir y desarrollar la defensa de los valores democráticos, el respeto a los derechos humanos, la libertad de las personas y los principios del Estado de Derecho” (Bernal-Meza, 2007, pág. 45)⁶¹. Ante un mundo tan conflictivo con un sistema internacional anárquico, el multilateralismo, las instituciones internacionales y la interdependencia económica parecen ser las únicas soluciones para apaciguar tal anarquía.

Un cambio rotundo se vivió en la región, cuando el Mercosur, encabezado por Argentina y Brasil, decidió dejar de lado el nacionalismo y optar por políticas internacionalistas para una mejor inserción al sistema internacional. Gracias a este cambio de políticas en el año 2019 se logró un principio de acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. El principio de acuerdo comercial, anunciado en Bruselas el 28 de junio 2019, será obligatorio para

59 http://www.sice.oas.org/tpd/mer_eu/negotiations/interregional_agreement_s.asp

60 [Mercosur](#)

61 Bernal-Meza, R. (junio de 2007). El futuro de las relaciones Unión Europea-América Latina. Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, XIII, 39-56.

las partes solo después de que cada una de ellas complete los procedimientos legales internos necesarios para la entrada en vigor. El mismo llegó tras dos décadas de negociaciones y lo llaman el “mayor acuerdo comercial de la historia de ambos bloques”. La UE ha sido tradicionalmente el primer socio comercial del Mercosur y entre ambos bloques suman un mercado de 773 millones de personas a través de la eliminación de aranceles en sectores claves. Actualmente el bloque europeo es el mayor socio comercial después de China. El futuro del acuerdo dependerá de varios factores que podrían demorarlo o hasta incluso frustrarlo. Lo primero, como se mencionó anteriormente, es el cierre definitivo de las negociaciones y la firma del Acuerdo formal, tras lo cual vendrá el debate sobre su aprobación, que estará en manos del Parlamento Europeo y de los Congresos de los países miembros del Mercosur. El segundo inconveniente, surge de la preocupación de algunos países europeos como Francia, España y Alemania por el posible efecto negativo que puede generar sobre el sector agrícola europeo. Por otro lado, es muy importante señalar que en los últimos años en Europa hubo un resurgir del pensamiento en una parte de la población que cuestiona los beneficios del libre comercio. Esta situación se la puede observar empíricamente con el auge de los partidos nacionalistas y de antiglobalización. A pesar de estos grandes inconvenientes que seguramente retrasen, y bastante, el Tratado de Libre Comercio, se estima que en rechazo a las últimas políticas proteccionistas de China y Trump, la Unión Europea busque formalizar el tratado para darle mayor volumen a su comercio y no depende de estos mercados envueltos en los comienzos de una guerra comercial.

Pasado un año del gobierno de Milei, se han hecho nuevos intentos para llevar a cabo el acuerdo, sin embargo, aún sigue sin concretarse. Luego de una serie de controversias respecto de cuestiones de salvaguarda del medioambiente y preocupaciones agrícolas respecto de las capacidades de los países europeos de competir con

el campo latinoamericano, la visita de la presidente de la Comisión Europea, Ursula Von Der Leyer le dio un nuevo impulso al acuerdo. Existen países que empujan por un acuerdo, mientras que otros lo frenan. De tal forma, el gobierno de Milei le buscó dar un renovado impulso que aún no ha surtido efecto y se mantienen los reparos en la cuestión ambiental. Dado este renovado entusiasmo que agrupa a los varios sectores ideológicos del Mercosur y recibe el visto bueno de gran cantidad de actores de poder en la UE, es de esperarse que haya avances en esta materia pendiente⁶².

El mañana parece ser incierto y tener aspectos más negativos que positivos, pero igualmente no cabe duda de que la eliminación de aranceles, de concretarse, generará un enorme beneficio tanto para las empresas europeas como para las sudamericanas. El tratado dará un notable impulso al intercambio. Asimismo, debe trascender al ámbito comercial y buscar también avanzar en otros ámbitos muy importantes, como el político, el social, el cultural y el científico.

Las relaciones con Europa de país a país

En el contacto con los países europeos es menester que el gobierno argentino empatices con las problemáticas planteadas por los inversores y saque provecho de la densa red de cooperación que ha logrado desarrollarse con el viejo continente en aspectos que van más allá de lo estrictamente comercial.

Esa premisa debería guiar especialmente los vínculos con **Gran Bretaña**. En términos de política exterior, se esperaba que Brexit propiciara un reinicio de la relación del Reino Unido con América que inexorablemente habría tenido consecuencias en otras áreas.

62 Véase el [WEF](#), [El País](#), [Todo Noticias](#), [Infobae](#) y [DW](#)

Liberado de los condicionamientos de Bruselas, era probable que el Reino Unido refuerce sus vínculos comerciales con Estados Unidos a través de un tratado de libre comercio. A pesar de los intentos por llegar a un acuerdo, este aún continúa estancado, sin embargo, ha llegado a un nuevo acuerdo con la Unión Europea que busca regular la relación luego de la tumultuosa salida de Gran Bretaña de la unión⁶³. En la dimensión estratégica, el acercamiento a Washington estará dado por el acoplamiento a la política de máxima presión frente a Irán, en contraposición al apoyo de Israel, el apoyo a las sanciones a Rusia y la denuncia a las prácticas poco transparentes de China (sobre todo en cuanto al 5G).

El hecho de que el reclamo de soberanía por Malvinas sea de una enorme sensibilidad no implica que haya que transformar en un pantano cada uno de los demás capítulos de nuestro diálogo con Gran Bretaña. La historia reciente sugiere que, en rigor, esa actitud negativa no ha logrado sino postergar y dificultar cualquier posible avance en dirección a una solución del gran tema pendiente. La rigidez extrema está lejos de ser la mejor o la única alternativa cuando de buscar soluciones se trata. Por el momento, sólo existe la intención de encontrar capítulos que puedan conformar, con las reservas del caso, una agenda positiva, que en lugar de alejarnos nos acerque. En este punto, el apoyo del gobierno británico a las negociaciones que la Argentina llevó adelante con el FMI en 2020 y el respaldo británico al ingreso de nuestro país a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) son esperanzadores. Los encuentros bilaterales que se han materializado para discutir posibles acuerdos en ciencia y tecnología, comercio e inversiones, transporte, salud, cooperación antártica y la reinstauración de los vuelos a Malvinas conforman otra señal positiva.

63 Concilium.

Con relación a los avances en la arena económica, es necesario que la Cancillería continúe fomentando la participación de empresas europeas en licitaciones argentinas en las áreas de energía, transporte e infraestructura. En 2014, la Argentina fue designada país prioritario para **Francia**. El viaje del presidente Hollande a Buenos Aires en 2016 representó el inicio de una alianza estratégica, que más tarde se vio reforzada por visitas oficiales de ambas partes, incluida la del presidente Fernández a París en febrero de 2020⁶⁴ y en noviembre 2022⁶⁵ y la del presidente Milei a presenciar la apertura de los Juegos Olímpicos en París⁶⁶. No obstante, del lado francés se ha subrayado que el relanzamiento de la relación bilateral dependerá de la capacidad argentina para cumplir algunas “condiciones necesarias”. Entre ellas, la de bajar el riesgo país, desregular y abrir la economía, suprimir los controles de cambio y fortalecer la seguridad jurídica⁶⁷. La Argentina es la que deberá hacer reformas para capitalizar ese interés.

El acuerdo Mercosur-Unión Europea representa un tema espinoso para Francia, ya que fue uno de los países más reservados con respecto a ese pacto. Desde que éste fue anunciado, el 27 de junio de 2019, el presidente Macron estuvo bajo el fuego nutrido de ONG y agricultores que exigen su anulación temiendo la competencia. Francia fue el primer país del mundo que apoyó públicamente a la Argentina en el camino de convergencia de sus políticas públicas a los estándares internacionales y buenas prácticas de la OCDE. En ese sentido, el presidente Macron destacó que la Argentina puede ser “una potencia de equilibrio regional

64 [Casa Rosada](#)

65 [Casa Rosada](#)

66 [Argentina Gobierno](#)

67 [Infobae Política](#)

en América Latina”⁶⁸. Asimismo, es posible que el deseo francés por aumentar su influencia global sea una oportunidad para nuestro país. Sería conveniente que ambos países puedan concretar en la realidad la buena sintonía que existe en el plano declarativo. Un punto de partida consistiría en seguir potenciando el rol de la Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD), presente en la Argentina desde 2017. Debe promoverse, a su vez, la sinergia en el sector extractivo, donde ya ha habido una importante inversión de US\$ 600 millones de Eramet, que permitirá a la Argentina escalar posiciones a nivel mundial en la industria del litio⁶⁹. La cooperación en educación y ciencia y tecnología es, desde luego, otra esfera de acción prometedora⁷⁰.

Otro país prioritario es **Alemania**. En lo comercial, los flujos bilaterales están lejos de su potencial. La carne bovina y los minerales de cobre y plata son los principales productos que nuestro país exporta y se trata de una cifra que -en 2022- apenas superó los US\$ 900 millones⁷¹, mientras que las importaciones se centran en autopartes y medicamentos, por un valor de más de US\$ 2700 millones⁷². Si bien, después de Brasil, Argentina es el mayor socio comercial de Alemania en Sudamérica, la locomotora europea ocupa el noveno puesto entre los inversores externos. Son

68 Parlamento Mercosur

69 En lo que a este recurso se refiere, la Argentina integra junto a Chile y Bolivia el denominado “Triángulo del Litio”, es decir, la subregión que concentra el 68% de las reservas globales. Nuestro país aporta el 1/6 de la producción mundial, lo que lo coloca en la tercera posición en el ranking mundial

70 En 2019 se registró un gesto importante. Con el decidido apoyo del presidente Macron la Universidad de Buenos Aires fue la única universidad de Iberoamérica elegida para integrar el U7+ junto con otras 47 universidades del mundo en el marco del G7 presidido por Francia.

71 OECD.

72 OECD.

números escasos para dos países de larga tradición. La compleja economía argentina obliga a atraer más inversiones y, partir de eso debe mostrarse capaz de hacer lugar a las necesidades planteadas por los empresarios europeos que tienen intereses en la Argentina. Demandas que apuntan a construir una agenda que favorezca los negocios y no que los impida. Esto involucra la firma de tratados de libre comercio, rebajas impositivas y seguridad jurídica. El acuerdo Mercosur-Unión Europea es visto como una proa que puede simbolizar una antesala para nuevas inversiones. El interés de Alemania por la Argentina no se acaba en el acuerdo Mercosur-Unión Europea. Existe también un incentivo comercial en materia de energía, agronegocios, infraestructura y de desarrollo del litio para expandir el mercado de las baterías para autos eléctricos. En lo que concierne al litio, el objetivo de Alemania es el de instalarse en la región para competir con China y los Estados Unidos.

En el caso de **España**, el antecedente del gobierno kirchnerista fue lamentado, y si bien existió consonancia política entre el gobierno de Fernández y de Sánchez, esta no se representó vivamente en una consonancia económica. Como tal, los conflictos que el gobierno de Milei lleva en un año de mandato frente al gobierno del PSOE de Sánchez no hacen más que enturbiar una relación que puede ser altamente beneficiosa para la Argentina⁷³. Vale recordar que en 2012 se produjo la expropiación de la participación de Repsol en YPF⁷⁴, y la denuncia del Convenio de Doble Imposición entre Argentina y España⁷⁵. Estas y otras medidas afectaron a empresas españolas. Ese año España dejó de ser el primer país inversor en Argentina (desde entonces es el se-

73 Para ver este conflicto, léase: [DW](#), [CNN](#), [BBC](#), [El País](#) y [La Nación](#)

74 https://elpais.com/economia/2012/04/16/actualidad/1334590509_507539.html

75 https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cdi_espana.pdf

gundo, después de los Estados Unidos) y creció la desconfianza entre ambos países. Poner el foco en mejorar el marco económico es una tarea que deberá anteponerse a cualquier otra iniciativa. En lo político, cabe señalar que el de Pedro Sánchez es un gobierno que ha nacido debilitado, tanto por el estrecho margen por el que fue electo, así como por las maniobras políticas que tuvo que hacer para lograr un apoyo mínimo. En un país sin experiencia de gobiernos de coalición, la convivencia entre el Partido Socialista y los Regionalistas como Junts, PNV y CC⁷⁶ abre un signo de interrogación acerca de cuál será el rumbo que adoptará España en los próximos meses⁷⁷.

Italia es otro socio tradicional que ha demostrado históricamente gran interés en la Argentina. Se trata de un vínculo bilateral que, en líneas generales, presenta características parecidas al de los casos que ya hemos mencionado. Es decir, una relación comercial que padeció las políticas y el default de los años kirchneristas. En los años de Cambiemos levantó algo de vuelo, aunque sin recomponerse totalmente. El agravante en este caso es la gradual pérdida de importancia en el comercio exterior argentino, que ha llevado la relación a mínimos históricos⁷⁸. Si bien hoy en día los vínculos entre Milei y Meloni genera esperanzas de una recomposición de la relación, aún no se han dado pasos concretos al respecto y se mantiene simplemente en simpatías políticas y personales.

En última instancia, profundizar -y en algunos casos recuperar- los vínculos con Europa será útil tanto para atraer inversiones como para expandir los flujos de comercio con países que

76 [Euro News](#)

77 <https://elpais.com/espana/elecciones/generales/>

78 Desde 2012, la participación de Italia en el comercio exterior argentino oscila en torno al 2 por ciento, lo que contrasta con el 6 por ciento que llegó a registrarse hacia fines de la década de 1990. <https://netnews.com.ar/nota/246-La-participacion-de-Italia-en-el-comercio-exterior-argentino-se-encuentra-en-minimos-historicos>

tienen grandes intereses en la Argentina. Como hemos apuntado, Europa es algo más que una rueda de auxilio en la compleja negociación con el FMI. Por tratarse de actores de peso en el directorio del FMI⁷⁹ -sobre todo Alemania-, la gira del presidente Fernández en febrero de 2020 era una cita obligada. Pero hace falta más: en un contexto en que Europa se encuentra sumergida en la guerra de Rusia – Ucrania y el conflicto en Medio Oriente, la entrada en vigor del compromiso alcanzado con el Mercosur en 2019 adquiere una renovada importancia. Asegurar la puesta en marcha de este acuerdo y despejar las dudas que embargan a los empresarios europeos acerca de la viabilidad económica de la Argentina, son dos misiones que no pueden eludirse.

Estados Unidos

La historia reciente de la relación bilateral entre nuestro país y los Estados Unidos da muestras de los cambios un tanto bruscos que suele tener nuestra política exterior cuando se produce una alternancia en el gobierno. En la década de 1990 se llevaron a cabo reformas económicas y políticas sugeridas por el Consenso de Washington y los Estados Unidos propusieron un tratado de libre comercio, el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). El alineamiento con las políticas norteamericanas llevó al presidente Carlos Menem a enviar tropas a la primera Guerra del Golfo, como así también a eliminar el programa misilístico Cóndor II y adherirse a los tratados de no proliferación nuclear⁸⁰.

79 <https://www.imf.org/en/About/executive-board/members-quotas#total>

80 Corigliano, F., Machinandiarena de Devoto, L., & Masana, S. (2003). Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Estas iniciativas permitieron forjar una gran relación con los Estados Unidos y dieron lugar a la inserción internacional del país.

Luego de la crisis del 2001 -y bajo la presidencia de Néstor Kirchner- la política exterior argentina experimentó una transformación sustancial. Las relaciones con los Estados Unidos empeoraron y el gobierno buscó fortalecer relaciones bilaterales con Cuba, Venezuela y Bolivia. La ideología prevaleció sobre el pragmatismo y eso hizo que la Argentina auspiciara gestos poco amistosos, como el de brindar apoyo a la contracumbre que el chavismo erigió en 2005 para rechazar el ALCA⁸¹. Durante el gobierno de Cristina Kirchner la tensión escaló a un nivel superlativo. Esto llevó a que, por ejemplo, el presidente Obama no incluyera a Buenos Aires en sus giras por Sudamérica⁸². Se produjo, en cambio, un acercamiento a Rusia y China, a tal punto que la Argentina se abstuvo de condenar la invasión por parte de Rusia a Crimea⁸³. Esta decisión, junto con otras que habían revestido mayor gravedad -como la que surgió cuando el por entonces canciller Timerman requisó un avión norteamericano cargado de equipamiento militar⁸⁴-, dañaron severamente la comunicación con Washington.

Las elecciones de 2015 dieron el triunfo a Mauricio Macri⁸⁵, cuyo primer año como presidente coincidió con el último de Barack Obama al frente del despacho oval. El cambio de gobierno en la Argentina fue bien recibido por Washington, y esto quedó

81 <https://www.cultura.gob.ar/15-anos-del-no-al-alca-la-cultura-de-la-soberania-de-pie-9719/>

82 https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Visitas_oficiales_al_exterior_del_presidente_Barack_Obama

83 <https://press.un.org/en/2014/ga11493.doc.htm>

84 https://elpais.com/internacional/2011/02/14/actualidad/1297638011_850215.html

85 <https://www.argentina.gob.ar/dine/resultados-electorales/elecciones-2015>

demostrado con la visita del presidente Obama a Buenos Aires en marzo de 2016. Era la primera vez, después de once años, que un presidente norteamericano visitaba el país. De este modo, se comenzó a hablar de una “normalización” de las relaciones. Además, en los Estados Unidos se manifestó una buena voluntad hacia el gobierno argentino debido a que se valoró la salida del cepo⁸⁶, el arreglo con los holdouts⁸⁷, el reconocimiento del problema inflacionario, el saneamiento de las estadísticas oficiales⁸⁸, la regularización del comercio exterior y la revisión del artículo IV del Fondo Monetario Internacional. El tiempo siguió su curso y las elecciones de noviembre de 2016 catapultaron a Donald Trump a la Casa Blanca⁸⁹. Esto implicó barajar y dar de nuevo, aunque con la enorme ventaja de la estrecha relación personal del presidente Trump con la familia Macri. A pesar de esto, la llegada del magnate a la Casa Blanca produjo incertidumbre en el gobierno argentino. Con razón o no, el gobierno republicano evidenció un claro desinterés no sólo hacia la Argentina, sino a la región latinoamericana en general. La carencia de un vínculo estratégico llevó a los presidentes latinoamericanos, incluido Mauricio Macri, a tratar de establecer rápidos contactos personales con el presidente Trump. La relación bilateral se volvió más centralizada, casi individual. Un claro ejemplo de esto fue la problemática con la exportación de limones. El gobierno norteamericano anunció la apertura de su mercado a los limones argentinos luego de varias gestiones en agosto de 2017⁹⁰, pero la primera exportación de

86 [La Nación Política](#)

87 [Casa Rosada](#)

88 https://www.casarosada.gob.ar/elestadodelestado/docs/el_estado_del_estado.pdf

89 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37489986>

90 [Argentina Gobierno](#)

limones se concretó recién en abril de 2018. Por lo tanto, es posible observar que a pesar de los esfuerzos del presidente Macri por estrechar vínculos con los Estados Unidos, no siempre la potencia retribuyó con ventajas económicas. Una razón para explicar esta situación es que el presidente Trump buscaba no sólo lograr ventajas competitivas para las empresas estadounidenses en los mercados internacionales, sino que también trataba de reducir el déficit comercial crónico de su país. Otra razón se encuentra en la falta de complementariedad económica, en la medida que la Argentina no producía nada que los Estados Unidos necesitaran con desesperación. Esta situación, si bien se mantiene en el plano comercial y económico podría subsanarse o al menos verse disminuida dadas las excelentes relaciones del presidente Milei con Trump y su asesor estrella, Elon Musk. El alineamiento político y la convergencia ideológica están probando ser un instrumento importante para lograr la atención de la Casa Blanca en cuestiones que son relevantes para el gobierno argentino. La visión de Trump como un líder transaccional puede ayudar al gobierno en su intento por propulsar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, tal como lo ha anunciado en repetidas ocasiones el presidente Milei y Trump ha dado el visto bueno en su consideración. El presidente norteamericano está revolucionando la política internacional con su verborágico política arancelaria y podría ver con buenos ojos el sustento y apoyo que le brinda la Argentina en materia no solo política, sino en lo que respecta a recursos naturales esenciales como el litio y la posibilidad de radicar empresas e inversiones en un gobierno que se le alinea.

Desde la perspectiva política, un gran tema entre Estados Unidos y Argentina ha sido la situación en Venezuela. En este caso, el gobierno de Cambiemos brindó apoyo al gobierno norteamericano en la manera de abordar diplomáticamente la situación venezolana, pero mantuvo su desacuerdo en la posibilidad de intervenir militarmente. Sobre este punto, es mejor ser claros y no andar con

vueltas: la postura de defensa irrestricta de la democracia y de los derechos humanos debería ser sostenida con firmeza por el gobierno argentino. No obstante, la Argentina lidera el reclamo regional contra los atropellos cometidos por la dictadura chavista en Venezuela. La Argentina ha mantenido una clara política respecto de la fraudulenta elección de 2024 y el triunfo de González Urrutia. La cuestión venezolana es la piedra basal para construir un diálogo más fructífero con Washington. Existen varios temas de convergencia en las agendas de los dos países.

Con relación a la lucha contra el terrorismo, la Argentina ha sufrido en el pasado reciente dos atentados muy graves que permanecen impunes⁹¹. Es por ese motivo que la Argentina debería ser consciente de la necesidad de participar activamente en los mecanismos de control de la lucha contra el terrorismo. A tal efecto, sería conveniente que el país aproveche al máximo los foros internacionales como espacios para cooperar en la prevención y el combate al terrorismo. Tanto Argentina como los Estados Unidos podrían compartir información y “buenas prácticas”.

El combate al narcotráfico debe ser reconocido como una prioridad en la relación con los Estados Unidos. En esta temática, es esencial que ambos países profundicen la cooperación en el marco de los organismos especializados de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. Esto es clave a la hora de mantener y lograr finalmente erradicar el narcotráfico de Rosario⁹² y de la provincia de Buenos Aires, donde en los últimos años se ha esparcido, generando matanzas y una violencia sin igual. Por otro lado, los dos países harían bien en intercambiar información acerca de las prácticas que cada uno lleva adelante. La Argentina debería continuar con la política iniciada en el gobierno de Cambiemos para

91 [Argentina Gobierno y Casa Rosada](#)

92 <https://elpais.com/argentina/2024-03-18/la-narcoviolenca-estalla-en-argentina.html>

el otorgamiento de capacitación y entrenamiento para las fuerzas de seguridad. Algo similar tendría que ocurrir en materia de política antinarcoóticos, donde los Estados Unidos podrían compartir su experiencia y entrenamiento en tratamientos de desintoxicación y prevención de la drogadicción. Precisamente, en el área de defensa, lucha contra el terrorismo y la política antinarcoóticos la Argentina debería asumir un rol activo para hacer frente a las nuevas amenazas contra la seguridad que se ciernen en todo el continente. La separación entre seguridad interna y externa como excusa y justificación intelectual para la inacción en campos tan decisivos como el terrorismo y el narcotráfico ha sido a todas luces una estrategia fallida durante las administraciones kirchneristas. Dicho proceso empezó a revertirse durante la gestión de Cambiemos, la cual dio participación a los cuerpos de seguridad en el combate contra aquellos flagelos. Era imprescindible que el gobierno de Alberto Fernández no se aparte de esa línea, sin embargo, el exponencial crecimiento del problema narco en Rosario fue la clara evidencia del fracaso⁹³. El gobierno de Milei volvió a esa política de Cambiemos, con Patricia Bullrich a la cabeza y se ha visto, un gran descenso en la violencia en la ciudad santafecina y en el conurbano bonaerense⁹⁴.

China

Los vínculos con la República Popular de China han ido evolucionando y variando en los últimos años. Del alto nivel de cooperación desarrollado durante la presidencia de Cristina Kirchner se pasó a la discordia y tensión cuando el gobierno de Cambiemos decidió revisar los acuerdos firmados por la gestión anterior. El

93 [France 24](#), [Chequeado](#), [Infobae](#)

94 [El Litoral](#), [Infobae Sociedad](#)

presidente Macri puso en tela de juicio el posible uso dual de la Estación de Espacio Profundo en Neuquén y la construcción de dos represas en el río Santa Cruz y dos centrales nucleares. Al mismo tiempo, se consideró inconstitucional el artículo 5 del Convenio Marco sobre Cooperación Económica y de Inversiones⁹⁵ al otorgar concesiones especiales a China en la contratación pública. Los dos proyectos energéticos eran catalogados como obras de alto costo, no prioritarios desde el punto de vista de la generación de electricidad. No está demás aclarar que los acuerdos rubricados no fueron la única piedra en el zapato heredada por Cambiemos: el gobierno de Cristina Kirchner también había dejado ocho años perdidos en el intercambio comercial y una alta dependencia del capital chino. En efecto, la Argentina tuvo déficits comerciales anuales crecientes desde 2008, transfiriendo más de US\$30 mil millones a China hasta 2015⁹⁶. En contraposición, tanto Chile como Brasil obtuvieron superávits en el mismo período. Por esta razón, mientras estos países disponían de un importante caudal de divisas, la Argentina debió recurrir a préstamos chinos para estabilizar su débil arquitectura financiera. Tanto el gobierno argentino como el gobierno chino aceptaron renegociar los acuerdos. Los presidentes de ambos países acordaron los principios para resolver las discrepancias en las reuniones bilaterales de la Cuarta Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington⁹⁷, la Cumbre del G-20 en Hangzhou⁹⁸ y la visita del presidente Mauricio Macri a la República Popular en 2017⁹⁹.

95 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-338-2017-274741>

96 Eduardo Daniel Oviedo. Las relaciones argentino-chinas a dos años de la alternancia política

97 [Casa Rosada](#)

98 [Casa Rosada](#)

99 <https://cshan.cancilleria.gob.ar/es/content/visita-del-presidente-ing-mauricio-macri-shanghai>

En la reunión de Hangzhou, los dos gobiernos zanjaron diferencias sobre el uso civil o militar de la Estación de Espacio Profundo a través de un protocolo adicional que estableció el uso pacífico del establecimiento.

La administración de Cambiemos tuvo la virtud de sacar a la Argentina de la dependencia del capital chino, pero de todas maneras el gobierno del presidente Xi Jinping siguió teniendo gran injerencia en la economía argentina. Muestra de ello fue la erradicación del control cambiario en 2016 gracias al swap provisto por China. El balance de la gestión del presidente Macri respecto a China fue positivo si se tiene en cuenta que las inversiones fueron ampliadas, incluso en terrenos que la Argentina había explorado poco hasta el momento. El parque solar inaugurado en Jujuy, que era el más grande de América Latina en aquel momento, es un ejemplo al respecto. Por otro lado, en el transcurso del gobierno de Cambiemos existieron tratativas para dar inicio a la construcción de una planta nuclear de agua liviana por 9 mil millones de dólares. Esta obra fue anunciada muchas veces, pero aún no ha sido confirmada.

En lo que respecta al gobierno de Milei, en su primer año de gobierno, el freno súbito que le impuso a toda la obra pública generó muchos conflictos con su contraparte china debido a que se frenaron las obras que se acordaron durante el gobierno de Alberto Fernández¹⁰⁰. Como tal, esto generó rispideces en la relación, que, acompañadas de la retórica de campaña de Milei, motivó la visita de la excanciller Mondino¹⁰¹ para limar estas asperezas y las visitas de algunos funcionarios y la reunión de Javier Milei con Xi Jinping¹⁰². Como tal, el giro de las relaciones chinas con

100 [La Política Online](#)

101 [Cancillería](#)

102 [El País](#) y [La Nación Política](#)

el gobierno motivó varios cuestionamientos y dudas por parte de Estados Unidos¹⁰³.

Un asunto adicional que hay que corregir en la relación con el gigante asiático es el de la opacidad de los acuerdos firmados: no existe forma de acceder a los pormenores ni a las condiciones que rigen tales contratos. Esto es patente en el caso de la estación espacial en la Patagonia y en el trato directo que algunas provincias tienen con China¹⁰⁴. En este plano aún no existen modificaciones en el gobierno de Milei a estos tratados con China, por lo que urge que se transparenten las negociaciones llevadas a cabo, tanto en este año de gobierno como en el gobierno de Alberto Fernández.

Frente a la contienda mundial en la que están inmersos China y los Estados Unidos, la Argentina se ve obligada a encontrar una buena relación con ambas potencias.

El tema del 5G es un punto controversial que está sobre la mesa y que hay que tener presente¹⁰⁵. Brasil ya ha comunicado que licitará la infraestructura 5G en 2020 y que convocará a China¹⁰⁶. Esta es una cuestión delicada, ya que hay muchas razones para dudar acerca de la confiabilidad de China. Para empezar, Beijing tiene leyes de seguridad nacional que requieren que las compañías chinas “apoyen, ayuden y cooperen con los esfuerzos de inteligencia nacional”. Además, las agencias de inteligencia chinas tienen permiso legal para acceder, por la fuerza, si es necesario, a cualquier servidor u otros datos almacenados dentro de las fronteras de la nación. Entonces, ahí está el problema. Si los países

103 [CNN Español](#)

104 Jujuy, por ejemplo, instaló con asistencia de la empresa china ZTE un sistema de control y reconocimiento facial para fortalecer la seguridad interna. <http://www.global-times.cn/content/1143862.shtml>

105 [IProfesional](#)

106 [Clarín Tecnología](#)

permiten que China se convierta en la columna vertebral de sus redes inalámbricas, todo lo que se ejecute o pase por esas redes se verá comprometido: infraestructura crítica, así como sistemas de inteligencia y militares. Por lo tanto, supeditarse a China en este rubro no parece ser una buena opción¹⁰⁷.

En otro orden, sería necesario recalcar que la Argentina y China deberían conservar la alianza estratégica en materia de alimentos, dado que nuestro país tiene la oferta para abastecer parcialmente la demanda constante del país asiático. La sinergia positiva que existe en ese ámbito es algo que hay que profundizar. Los tres sectores más dinámicos de la demanda china en los próximos veinte años son las oleaginosas, la carne -especialmente porcina y aviar- y los lácteos. Es probable que la Argentina no crezca en exportación de aceite de soja, pero sí de poroto, debido a que los chinos tienen como política agregar valor domésticamente. En la cuestión del aceite de soja, es preciso precaverse del uso que China hace de su poder de retaliación. Esto ha quedado claro en 2016, cuando China decidió suspender la compra de aceite de soja como respuesta al intento del presidente Macri de discontinuar la construcción de las represas Condor Cliff- La Barrancosa¹⁰⁸. Las compras se retomaron en 2018 tras la devaluación del peso y el consiguiente abaratamiento del producto¹⁰⁹. Otro producto que será muy demandado es el maíz., pero esto podría ser potenciado en los próximos años. El acercamiento a China se confirmó en 2022, cuando Argentina firmó el memorándum de adhesión al megaproyecto de la Nueva

107 [La Nación Ideas](#)

108 [La Nación Economía](#)

109 [Infobae Economía](#)

Ruta de la Seda¹¹⁰. A lo que podría seguir la adhesión a otras iniciativas; una de las más importantes es la del Banco Asiático de Inversión e Infraestructura, donde podría ingresarse como miembro pleno, al igual que en otros organismos de la región asiática. En este carril, el intento de adhesión del gobierno de Fernández¹¹¹ y la posterior salida del gobierno de Milei de los BRICS¹¹² ha mostrado, a las claras, la intencionalidad sobre cierta alineación. Mientras el gobierno se acerca a Estados Unidos y Occidente, coquetea con China y busca mantener lazos dada la relación comercial y económica que los une. China es un socio estratégico para América Latina. En lo económico y comercial, es imprescindible continuar y reforzar el intercambio. En esa dimensión, hay mucho por hacer. No se puede decir lo mismo respecto al plano político, puesto que allí hay muchos más motivos para desconfiar que para arrimar posiciones, y eso ha dejado en claro Milei al hablar de China como un interesante socio comercial, pero al cual ha tratado como comunista desde su propia campaña¹¹³.

110 [Cancillería](#)

111 [Cancillería](#)

112 <https://www.dw.com/es/argentina-formaliza-su-renuncia-a-integrar-los-brics/a-67855640>

113 [Clarín Economía](#)

Por último, es evidente que China ya está sintiendo los problemas a causa del menor crecimiento económico¹¹⁴. Incluso, es probable que, a pesar de dos décadas de aumento del comercio y la inversión, el desarrollo económico de China se estabilice antes de alcanzar un estado de altos ingresos. Para seguir financiando sus ambiciosos proyectos geopolíticos, amenazar a los Estados Unidos y satisfacer las crecientes expectativas de sus ciudadanos, la dictadura comunista deberá adoptar las reformas de libre mercado que el Partido ha estado suprimiendo activamente. Tanto la crisis del COVID-19 – como la invasión rusa a Ucrania, no han dejado bien parado a la dirigencia china frente al mundo libre. No hay evidencia de que el presidente Xi estuviera preparado para todo esto. Por el contrario, hay indicios de que su gobierno ha sufrido el impacto y que, ante la dificultad, ha tenido que actuar improvisadamente. Eso ha dejado un panorama bastante incierto pensando en lo que viene. Lo que sí se sabe y se puede dar por descontado es que, en lo inmediato, China buscará seguir extendiendo su influencia por todo el mundo. Por consiguiente, es más que probable que China seguirá buscando entre los países en desarrollo para así poder generar vínculos neocoloniales. Es lo que ocurre en África y de manera más solapada en el resto del mundo emergente. Evitar que ese patrón pernicioso se repita por estas tierras requerirá de una actitud responsable por parte de nuestra dirigencia política.

114 <https://www.imf.org/es/Publications/fandd/issues/2023/12/China-bumpy-path-Eswar-Prasad>

REFLEXIONES FINALES

La agenda de política exterior propuesta en este documento tiene como objetivo central mejorar el posicionamiento internacional argentino y apalancar en nuestras fortalezas el desarrollo nacional. Hacerlo involucrará actuar sobre cuestiones económicas, pero también políticas, supeditando posturas ideológicas para, en cambio, priorizar el interés nacional y el desarrollo de largo plazo. En este sentido, es ineludible continuar avanzando para solucionar las cuestiones de soberanía territorial que nuestro país tiene pendientes: Antártida, Malvinas, Islas del Atlántico Sur y espacios marítimos adyacentes.

Además, será necesario desarrollar estrategias específicas para abordar la relación con nuestros principales socios a nivel bilateral. En ese sentido, serán de importancia primaria las relaciones con Brasil, Estados Unidos, la Unión Europea, Reino Unido y China, economías con las que tenemos cuestiones pendientes y/o tienen el potencial de potenciar el crecimiento argentino mediante una expansión de los flujos comerciales y de inversiones.

Finalmente, uno de los desafíos centrales que tendrá la política exterior en los próximos años será el de abandonar los vaivenes políticos que hemos visto en las últimas décadas y, en cambio, asentarse sobre intereses y objetivos nacionales que tengan el consenso de las principales fuerzas políticas y logren mantenerse a pesar de los diferentes partidos. La profesionalización del carácter diplomático acá cumple un rol esencial para mantener el perfil de las relaciones exteriores y no caer en la tentación pendular de virar de intereses cuando cambian las ideologías en el gobierno. Este será el único camino que permitirá recuperar la credibilidad internacional del país y el desarrollo de esfuerzos prolongados, los únicos capaces de generar los frutos requeridos para lograr el desarrollo.

“La política exterior debe ser pragmática y enfocada en las necesidades reales del país: ideologizar las alianzas o subordinarlas a intereses internos puede impedir lograr ese objetivo.”

Cap.

VIII

La política comercial

CRITERIOS FUNDAMENTALES PARA DEFINIR LA POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA

Los intereses comerciales hacen a gran parte de las relaciones entre países. El intercambio hace posible aprovechar las ventajas comparadas y propende a la paz. Mucho tiempo ha pasado ya de la reconocida frase de Frederic Bastiat, “donde entra el comercio, no entran las balas”, y aún se mantiene con gran solidez.

A pesar de las constantes tensiones políticas, económicas, y las conflagraciones el mundo está hiperconectado y globalizado. No obstante, las actuales políticas arancelarias de Trump que generan zozobra e incertidumbre en toda la comunidad internacional, una mayor inserción comercial argentina en el mundo es un objetivo a cumplir que resultará extremadamente beneficioso. La historia de nuestra política comercial no ha sido lineal, ni particularmente aperturista en general, sin embargo, bajo el nuevo impulso del gobierno de Javier Milei, se abren nuevas posibilidades. Existen aún muchas trabas para ello, pero la apertura al comercio es la llave para impulsar el desarrollo argentino.

DIAGNÓSTICO SOBRE LA INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL ARGENTINA

La Argentina ha practicado políticas proteccionistas de mayor o menor intensidad a partir de la década del treinta. Los inicios de estas prácticas se relacionaron con los efectos de la crisis mundial de 1929, pero se intensificaron como un planteo doctrinario a partir de 1946. Desde esa época tomó fuerza la teoría de la “dependencia” y la política de “sustitución de importaciones”. Caminando a contramano del mundo, Argentina, en especial en las últimas dos décadas, no acompañó el proceso de integración económica internacional, encerrándose en el proteccionismo y la neutralidad.

El discurso del presidente Milei en Naciones Unidas el 24 de septiembre de 2024, en el marco de la 79ª Asamblea tuvo como fundamento principal el despegarse de la Agenda 2030, renombrada Agenda 2045, y proponer una Agenda de la Libertad. El presidente dio por concluida la neutralidad en la política exterior Argentina y remarcó la necesidad de que nuestro país sea tajante en la defensa de la libertad y la democracia¹¹⁵. Creemos que este eje es el correcto, ya que, a lo largo de la historia, tanto la neutralidad como la aproximación a una tercera posición, han tenido altos costos para la Argentina. Sin embargo, la aproximación política a los Estados Unidos y el mundo occidental no deberá ser impedimento para una amplia apertura comercial.

Hasta 2023 nuestro país era una de las economías más cerradas del mundo. Esto no es una frase hecha, sino una afirmación que responde al análisis de diversos indicadores:

¹¹⁵ Argentina Gobierno

- El arancel promedio de importación de Argentina (12%)¹¹⁶ estaba entre los más elevados a nivel mundial, sólo comparable al de Brasil y algunas economías emergentes de África. El arancel promedio en las economías de la OCDE en cambio ronda el 4%¹¹⁷.
- La intervención estatal se había transformado en un impedimento al comercio. Argentina se posiciona en el puesto 107 sobre 161 economías en el Índice de Facilitación del Comercio del UNCTAD¹¹⁸.
- El proceso de integración del MERCOSUR, tanto interno como con el resto del mundo, ha quedado trunco. Persisten múltiples barreras al comercio intrabloque y las políticas productivas y macroeconómicas no están coordinadas. A su vez, este no ha logrado establecer los acuerdos de Libre Comercio con otros bloques o países y estos han quedado en stand by.
- A pesar de la proliferación de los tratados de libre comercio en el mundo, la red de acuerdos comerciales preferenciales en vigor de Argentina cubre menos del 9% del mercado global. Además, no incluye a ninguna de las grandes economías, salvo Brasil. En comparación, la red de acuerdos de Chile cubre 88% del mercado mundial.
- La estructura de derechos de exportación, por su nivel y alcance, no tiene análogos a nivel internacional, perjudicando directamente a los exportadores, e indirectamente a los importadores y todas las empresas argentinas.

116 [Banco Mundial](#)

117 <https://datos.bancomundial.org/indicador/TM.TAX.MRCH.WM.AR.ZS?locations=OE>

118 <https://www.untfsurvey.org/report> Este es el reporte de 2023

Todavía existe una larga lista de cuestiones que afectan la competitividad y las condiciones de integración con el resto del mundo: costos logísticos, presión tributaria, regulaciones, entre otras, configuran una red de incentivos que dificultan el comercio. El país se encuentra bajo una red que impide que emprendedores, PyMEs y otras empresas y organismos aprovechen las oportunidades derivadas del comercio. Como resultado, todos los indicadores apuntan a graves deficiencias en el desarrollo exportador nacional. En Argentina el comercio internacional representa alrededor del 15.9%¹¹⁹ del PBI, en la región esta cifra supera el 45%¹²⁰, y en el mundo llega a casi el 60%¹²¹.

En Argentina hasta 2023 había pocos exportadores, apenas el 8,7%¹²² de las empresas exportaban; alrededor de 7.500¹²³. Además, en 2020, exportaron menos empresas que en 1994. Vemos que la falta de desarrollo exportador federal, siendo sólo 3 provincias, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, las que explican más del 70%¹²⁴ de las exportaciones de bienes. Al final del día, estas cuestiones afectan los motores del crecimiento de largo plazo: el comercio con mercados cada vez más grandes y sofisticados, y el intercambio y la incorporación de nuevas tecnologías son vitales para resolver estos obstáculos y son imprescindibles para que los argentinos escapen de la pobreza y el país pueda desarrollarse.

119 [Argentina Gobierno.](#)

120 [Fondo Monetario Internacional.](#)

121 <https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.TRD.GNFS.ZS>

122 https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/empresas_exportadoras_1s_2022.pdf

123 https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/empresas_exportadoras_1s_2022.pdf

124 https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/opex_03_242F13EBBC84.pdf

UNA PROPUESTA DE REFORMA DE LA POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA ARGENTINA

A fines de 2023 la realidad comercial argentina requería cambios de fondo. Cambiar esta realidad implicaba visualizar un país donde cada vez mayor cantidad de empresas y emprendedores participaran del comercio internacional y ofrecieran su valor desde Argentina al mundo. La actual política oficial con la cual coincidimos propone una agenda basada en tres grandes ejes de acción:

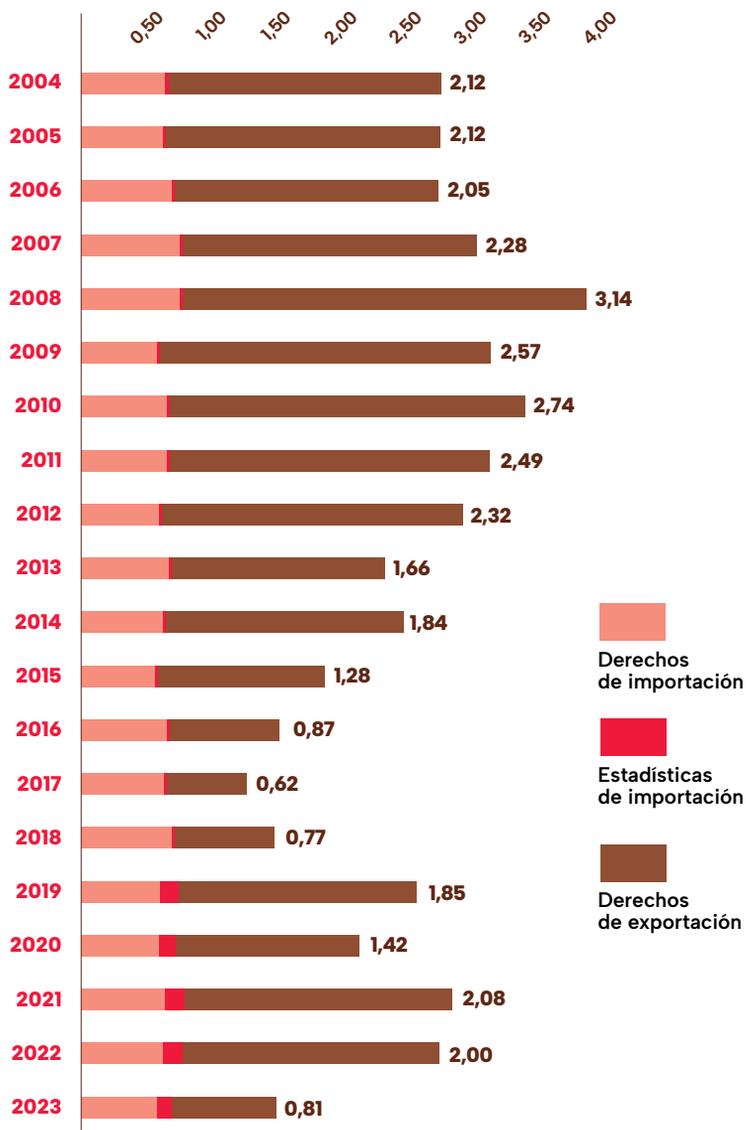
- Reducir la presión impositiva sobre el comercio exterior.
- Desregular el comercio exterior.
- Integrar a la Argentina al mundo.

Los tres ejes son complementarios y no sustitutos entre sí. En este sentido, los verdaderos beneficios del comercio se verán cuando se verifiquen avances concretos y significativos en estos tres grandes ejes.

Reducción de la presión impositiva sobre el comercio exterior

A grandes rasgos, el comercio exterior argentino todavía sufre la presión directa de los derechos de exportación, los aranceles a la importación y la tasa estadística de importación. En total estos tributos aportaban hasta 2023 alrededor de 2,5 puntos del PBI en recaudación, colocando al comercio exterior entre los 5 flujos económicos que más aportan. Estos tributos no son coparticipables, por lo que esta recaudación financia directamente gastos generales del Estado Nacional.

RECAUDACIÓN TRIBUTARIA POR IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR – En % del PBI



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía

Una reducción en la presión impositiva total sobre el comercio exterior implica necesariamente accionar sobre estos tres gravámenes. En adición se debe reordenar el sistema de reintegros a la exportación, que fue modificado en sucesivas oportunidades siguiendo necesidades fiscales y ha perdido su verdadero propósito: evitar que el país exporte impuestos.

En esta vía el gobierno de Milei a un año de mandato se encuentra reduciendo una serie de cargas y costos adicionales que no hacían más que encarecer el comercio. En octubre de 2024 se derogaron cuatro agregados al comercio exterior como lo son el estampillado de productos importados, la eliminación del canal rojo para importaciones y exportaciones y la eliminación del derecho que tenían las cámaras sectoriales para ser veedores de las importaciones¹²⁵.

Reducir hasta eliminar los derechos de exportación

Los derechos de exportación que aplica el Ejecutivo Nacional argentino, por su alcance y nivel de alícuotas, no tienen análogos en el mundo. Si bien hay una minoría de países que aplican derechos de exportación, tales como Turquía, Malí, Camerún¹²⁶, la mayoría solo lo hacen sobre algunos productos puntuales y con alícuotas muy inferiores a las argentinas. Incluso, nuestro país ha sido pionero a nivel mundial al extender la imposición de derechos de exportación a los servicios (Dec. 1201/18¹²⁷). Dentro de este esquema, el nivel de derechos de exportación varía enormemente entre sectores económicos y a lo largo del tiempo. No

125 Véase [Infobae](#)

126 [Bolsa de Comercio de Rosario](#)

127 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1201-2018-318254>

obstante, se verifica que la presión sobre el sector agropecuario siempre ha sido sustancialmente mayor que sobre los demás sectores. Si bien el gobierno de Milei ha comenzado con ciertas reducciones y cambios en este esquema, aún sigue siendo un gran peso para los exportadores.

Esta política implica una fuerte distorsión sobre los precios en la economía, lo que afecta la rentabilidad en los diferentes sectores y la eficiencia económica. Teniendo en cuenta esta realidad, se debería avanzar prioritariamente en la reducción hasta la eliminación de los derechos de exportación para todos los bienes y servicios, *pari passu* con la reducción del gasto público.

El costo impacto total de esta medida rondaría 1,5 puntos del PBI. Sin embargo, los menores derechos de exportación repercutirían positivamente sobre la rentabilidad de las empresas, incentivarían el ingreso a los mercados exportadores y la demanda de trabajo. En consecuencia, habría un incremento de recaudación vía otros tributos como Impuesto a las Ganancias.

Reducción unilateral de aranceles a la importación

De acuerdo a los compromisos asumidos en el marco del Mercosur, la Argentina tiene una limitada libertad de acción sobre su estructura arancelaria. El bloque, como unión aduanera implementa un arancel externo común (AEC), cuya modificación requiere del consenso entre los Estados Parte. Sin embargo, dentro de las normativas del Mercosur, existen múltiples excepciones que habilitan a los países a modificar de manera unilateral los aranceles de importación. Esto hace que el arancel externo común del Mercosur tenga múltiples perforaciones, que hacen que la estructura arancelaria de la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay difiera. Por ejemplo, el arancel promedio aplicado por Argentina está en el orden del 12%, similar al de Brasil, mientras que el de

Uruguay ronda el 7% y el de Paraguay el 6%. Las diferencias quedan explicadas por los diversos regímenes de excepción. Entre ellos debemos mencionar:

- Permite reducir hasta 0% el arancel aplicado para una lista de bienes definidos dentro del universo de bienes de capital.
- Bienes de informática y telecomunicaciones: permite reducir hasta 0% el arancel aplicado para los bienes definidos dentro del universo de bienes de informática y telecomunicaciones.
- Lista Nacional de Excepciones: permite modificar, al alza o a la baja, el arancel aplicado para hasta 100 posiciones de la Nomenclatura Común del Mercosur NCM a elección del país. Para citar un ejemplo, en 2017 la Argentina utilizó estos mecanismos para reducir de 35% a 0% el arancel de importación para notebooks y computadoras, lo que contribuyó a una reducción sustancial en su precio real. No obstante, en general, la Argentina ha subutilizado estos mecanismos de excepción, en aras de mantener un esquema proteccionista.

Además, la Argentina debe eliminar el uso exhaustivo del régimen de incremento transitorio de aranceles de importación (Dec. CMC27/2015), que le permite aumentar de manera discrecional y hasta el arancel consolidado ante la Organización Mundial del Comercio (35,0%) para 100 posiciones arancelarias. Este instrumento se ha convertido en una herramienta de proteccionismo discrecional que no contribuye a la competitividad ni a la transparencia.

Teniendo esto en cuenta, se debería avanzar en una utilización más amplia de estos regímenes unilaterales de excepción. En particular, resulta de interés reducir los aranceles para bienes intermedios e insumos esenciales para la producción, lo que contribuiría a mejorar la competitividad de las industrias nacionales. No

obstante, como criterio general debe tenderse a un arancel único a fin de desalentar los lobbies de productores de un bien específico en búsqueda de aumentar su protección.

Eliminación de la Tasa Estadística

La Tasa Estadística es un instrumento tal vez poco conocido para el público en general, pero que ha contribuido históricamente a propiciar conflictos y distorsionar el comercio argentino. Originalmente, fue reglamentada con la sanción del Código Aduanero (Ley 22.415¹²⁸ de 1981), que estableció que las operaciones de importación y exportación podrán estar gravadas con una tasa ad valorem¹²⁹ en concepto del servicio estadístico. En medio de una profunda crisis y reestructuración económica, la tasa estadística trepó al 10% (Dec. 1998/92¹³⁰), lo que suscitó un conflicto internacional y la denuncia por parte de Estados Unidos, Hungría y la Comunidad Europea. Sufrió altibajos, pero aún perdura. Apenas el espacio fiscal lo permitiese, debería eliminarse este tributo, que prácticamente no existe en ningún país del mundo.

128 <https://cancilleria.gob.ar/es/codigo-aduanero-ley-22415>

129 Esto implica que se puede gravar un bien sobre el valor que trae, creando arbitrariedades.

130 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1998-1992-10530>

Rediseño de la estructura de reintegros a la exportación

Los reintegros a las exportaciones son un régimen que permite la restitución total o parcial a los exportadores de lo pagado en concepto de impuestos internos¹³¹. El objetivo fundamental es evitar exportar impuestos, lo que afectaría la competitividad internacional de las empresas argentinas. Pero el análisis del régimen actual permite observar que hay distorsiones que lo han desviado de su objetivo.

El crecimiento de la presión impositiva, en especial en la última década, no fue acompañado por un movimiento similar en el porcentaje de reintegros. Es más, en el marco de desequilibrios fiscales importantes, los reintegros a las exportaciones han disminuido. En consecuencia, los reintegros a la exportación hoy están lejos de compensar el verdadero valor de los impuestos pagados por los bienes exportados. Además, la propia naturaleza del régimen hace que el reintegro no sea inmediato, sino que se devuelva el monto al exportador en un plazo de varios meses desde la exportación.

A su vez, además, es común que este plazo se extienda, afectando la situación de rentabilidad de las empresas. Es necesario rediseñar la estructura de reintegros a las exportaciones para que refleje el verdadero peso de los impuestos sobre los exportadores. De tal forma, esta estructura deberá hacer que estos sean uniformes para todos los sectores y productos, ya que las diferenciaciones entre estos generan lobby para velar por intereses propios. Además, habría que implementar un mecanismo de cobro para los exportadores que sea automático y transparente, reduciendo la carga burocrática. Habiendo realizado estas correcciones de corto plazo, se debería avanzar en su eliminación de forma gradual y cronogramada.

131 <https://www.argentina.gob.ar/produccion/exportar/exportasimple>

Integración de la Argentina al mundo

En 1991 la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay formalizaron el MERCOSUR, institución que aspiraba a liderar la integración económica sudamericana. Se eliminaron los aranceles para el comercio entre los países y se hicieron importantes compromisos en materia de agilización de procesos, compatibilización de agendas e integración política y económica.

Más de 3 décadas después, el bloque se ha consolidado como una unión aduanera imperfecta. El comercio intra-MERCOSUR representa tan solo el 14%¹³² del total, muy lejos de las proporciones de bloques más integrados como el NAFTA (50%)¹³³ o la UE (64%)¹³⁴. En una forma muy resumida, esto responde a que persisten barreras al comercio interno, las regulaciones que se encuentran armonizadas entre los países miembro son la excepción más que la regla. Varios sectores como el automotriz y el azucareno no han sido incorporados a la unión aduanera, la coordinación de la política económica es escasa, el arancel externo común tiene múltiples excepciones discrecionales que distorsionan los flujos de comercio, y la cantidad de acuerdos comerciales con el resto del mundo es muy baja. No obstante, pese a estas imperfecciones, el Mercosur es un valor para el posicionamiento internacional y el desarrollo económico argentino. Como tal, se lo destaca como una vía clave en la nueva inserción económica y política de la Argentina y de Sudamérica. En términos de PBI, el bloque se posiciona como la 5ª economía global, superando a países como

132 <https://www.gisreportsonline.com/r/mercosur-divided/>, https://www.econpol.eu/sites/default/files/2023-07/EconPol-PolicyReport_43.pdf

133 <https://www.weforum.org/agenda/2023/04/growth-summit-2023-world-biggest-trading-blocs/>

134 [Trade Relations Europe](#)

Rusia, Francia e Italia¹³⁵. Es un mercado de casi 300 millones de personas, 4º en el mundo detrás de China, India y EE.UU. Además, destaca por ser el primer exportador mundial neto de alimentos¹³⁶. Más allá de esto, el bloque es el primer socio comercial de Argentina, con un flujo bilateral de comercio que en los últimos años rondó los US\$ 32 mil millones¹³⁷.

Esto hace que el bloque sea importante para el desarrollo exportador: 1 de cada 5 dólares exportados por el país fue al Mercosur. Las exportaciones a este destino además destacan por su elevada proporción de manufacturas industriales, cerca del 60% del total (hacia el resto del mundo la proporción cae a menos del 25%). Esto responde en gran medida a que se han desarrollado encadenamientos productivos, en especial entre Argentina y Brasil, que han potenciado el comercio intraindustrial (destacando el sector automotor, químico y plástico, y el complejo metalmecánico en general, entre otros). Esto no lo hace menos relevante para el agro, ya que el Mercosur es el tercer destino de exportación agroindustrial de la Argentina (8% del total). Es especialmente prioritario para diversos productos y economías regionales, como el trigo, oliva, papa, y ajos, entre otros¹³⁸. Además, es el primer destino medido en términos de cantidad de empresas exportadoras, unas 5.500 sobre un total de 10.500. En comparación el segundo destino en cantidad de empresas exportadoras, Chile, anota unas 2.000.

Esta importancia exportadora se repite al observar a las provincias. El Mercosur es el primer destino de exportación para cerca de 10 provincias, en especial aquellas con importante desarrollo

135 <https://www.argentina.gob.ar/economia/asuntosinternacionales/mercosur>

136 Idem

137 <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-40>

138 Idem

industrial, como Córdoba y Santa Fe. Para la provincia de Buenos Aires, jurisdicción que explica 36%¹³⁹ de los puestos de trabajo asalariados registrados de todo el país, el Mercosur representa el 32% de las exportaciones. Estos indicadores dan cuenta del potencial que tiene el Mercosur para impulsar el desarrollo económico argentino. No obstante, para hacerlo, es necesario transformarlo en una plataforma dinámica de integración para el siglo XXI.

A pesar de la importancia descripta, el Mercosur hoy actúa como una gigante barrera que impide una mayor apertura comercial. Esta situación se vuelve aún más relevante cuando se considere que las posibilidades de quitar esa barrera para promover la apertura comercial de todo el bloque están sujeta a una cláusula de consenso¹⁴⁰. Esta normativa, por ser ambigua en su composición, ha sido interpretada por los miembros como la necesidad de tener unanimidad en las decisiones comerciales y de bloque, dando poder de veto a los países sobre las decisiones soberanas. Esta restricción imposibilita cualquier decisión, a pesar de que exista una mayoría, y condena al bloque al inmovilismo. Esto es aún más representativo si consideramos que no es posible que un país miembro del Mercosur firme un acuerdo bilateral con otro país que no sea miembro si los socios no están de acuerdo. Ante esta situación, se considera que la Argentina se debe el debate sobre la pertenencia al Mercosur.

Planteamos dos propuestas. La primera de ellas involucra la búsqueda de reinterpretar la cláusula del consenso para modificar esa necesidad de unanimidad que ha quedado expuesta. Esto permitiría someter a negociación y votación las posibilidades de apertura comercial del bloque, evitando que las decisiones de un país

139 http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/4T_2023_MERCADO_LABORAL_TASAS_E_INDICADORES.pdf

140 <https://www.mercosur.int/temas/cooperacion-en-el-mercotur/>

condenen a las del resto. Se reconoce que para ello será necesario tener el consenso que establece la cláusula, y por tanto será de difícil realización a menos que se alineen los ciclos políticos y los intereses de todos los miembros del bloque. Se busca hacer hincapié en la modificación de la normativa del Tratado de Asunción y el de Ouro Petro, específicamente el artículo 8 del protocolo, que evita que los países miembros puedan firmar acuerdos bilaterales por fuera de la aceptación o no de los otros países miembro, ya que esto implica la modificación unilateral del Arancel externo común (AEC). Lo que se busca con esto es quitarle poder de veto al Mercosur, permitiendo que cada país negocie por sí mismo los acuerdos que crea conveniente, y que invite a participar a los otros estados miembros, avalando la bilateralización de negociaciones. Esta propuesta contempla el protocolo de Montevideo¹⁴¹, en el cual quedó expuesta la cláusula de la nación más favorecida. Esta obliga al país a brindar las ventajas más favorables a los miembros del Mercosur, por lo que, si uno de sus miembros negocia mejores acuerdos con otros países a nivel bilateral, está obligado a extenderlo al resto de los miembros. A su vez, en este marco, los países del Mercosur no delegaron la libertad de negociar los acuerdos de inversión, por lo que en este camino aún se puede avanzar. En concreto, esta política podría conjugarse con la reducción unilateral de los aranceles a las importaciones, propiciando el comercio y forzando la discusión sobre estos en las esferas del Mercosur.

La segunda propuesta en este aspecto va más allá. Esta involucra la salida unilateral del Mercosur por parte de la Argentina. Esta salida, debido a que los tratados anteriores firmados con Uruguay, Paraguay y Brasil no entran vigencia automáticamente, propiciaría la renegociación de estos acuerdos y devolvería a la

141 https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/22482_DEC_013-1997_ES_ProtServicios.pdf

Argentina su libertad de movimiento para firmar los acuerdos que considere necesarios. Al ser un tratado internacional, se deben respetar las mayorías establecidas en el artículo 75 inciso 24 de nuestra constitución nacional. A su vez, el propio Mercosur establece una serie de condiciones y prerrequisitos para la denuncia del tratado, el paso previo a declarar las intenciones de retirarse unilateralmente. Esto implicaría una ardua negociación con los países miembro, así como un cronograma de salida que dé previsibilidad y un marco legal. Una movida de estas características sería de difícil consecución política, ya que se requeriría de una mayoría agravada para modificar el tratado. Si bien esta propuesta es la que va más allá del Mercosur y su integración, promovería nuevamente las posibilidades de la Argentina de asociarse libremente con el mundo, dependiendo exclusivamente de su voluntad política y la de sus dirigentes. Esto, creemos que sería un avance disruptivo que permitiría al país eliminar los impedimentos para una beneficiosa mayor apertura al mundo.

NUEVO ARANCEL EXTERNO COMÚN

La creación del Mercosur en 1991 implicó la puesta en vigor de un Arancel Externo Común (AEC) entre los 4 socios fundadores. El nuevo AEC del Mercosur se formalizó en 1994, con la firma del Protocolo de Ouro Preto, y se ubicó en promedio alrededor de 14% y con máximos de hasta 35%¹⁴². Estos niveles implicaron un compromiso de liberalización de economías que, si bien no alcanzaba el nivel de ambición de otros países, sí resultaba ambicioso para América del Sur. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la aplicación de este arancel no fue completa, sino que se pusieron en vigor múltiples mecanismos de excepción para que cada país pudiera modificar, de manera acotada, el arancel que imponía. Paraguay y Uruguay usaron estos mecanismos discrecionales para reducir aún más la protección arancelaria y mejorar su competitividad agregada. En cambio, Argentina fue en sentido contrario. La intención era que estas excepciones, que distorsionan el comercio interno y externo, estarían vigentes solo por un período de transición, mientras se negociaba la completa convergencia hacia el arancel común, pero esto no ocurrió. Además, en las últimas décadas, el Mercosur no realizó ningún cambio significativo en los niveles y estructura de su arancel externo. Mientras tanto, el resto del mundo avanzó en un ambicioso proceso de liberalización arancelaria. Como consecuencia, hoy el Mercosur tiene aranceles que están entre los más altos a nivel global. El arancel promedio del bloque, que sigue en torno al 14%¹⁴³, casi 5 veces más alto que el aplicado por economías desarrolladas, como Estados Unidos, Unión Europea¹⁴⁴, Canadá o Australia.

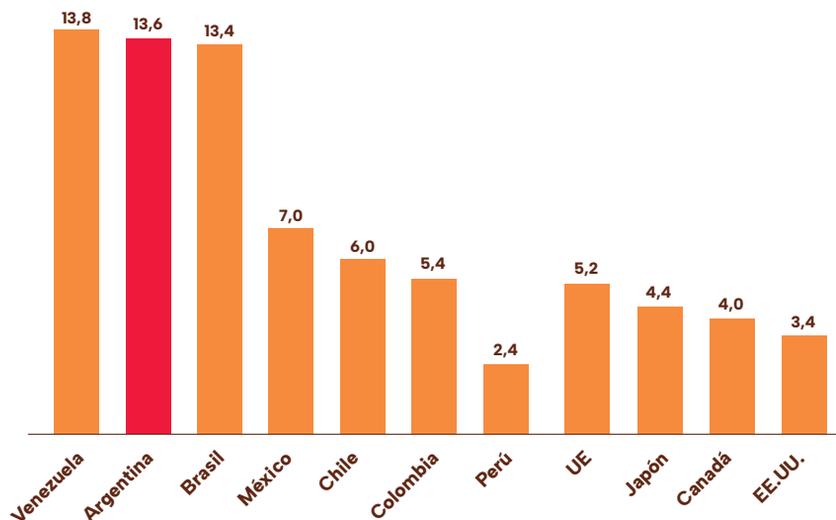
142 https://polcom.mercosur.int/textoOrdenado/a_3/52

143 <https://www.mercosur.int/>

144 https://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/taric/taric_consultation.jsp

ARANCELES DE IMPORTACIÓN

Arancel Nación Más Favorecida – Promedio aplicado



Fuente: elaboración propia en base a OMC

Finalmente, debe tenerse en cuenta el punto de vista política de esta reforma. Varios de los Estados parte del Mercosur han impulsado una reforma del AEC desde hace varios años. En particular, en 2020 Brasil y Uruguay circularon al Grupo Ad Hoc para examinar la Consistencia y Dispersión del Arancel Externo Común (GAHAEC) una propuesta de reducción del arancel que se sigue debatiendo (sobre esta propuesta no se ha publicado un detalle técnico oficial). Además, la falta de avances en estas ne-

gociaciones ha impulsado a que Brasil avanzara en noviembre de 2021 en una reducción unilateral del 10% para el 87% de los productos. Esta reducción, según lo anunciado por las autoridades brasileñas, sería transitoria, hasta que la negociación con los demás socios del Mercosur permita un acuerdo sobre la rebaja del AEC. Argentina no puede seguir retrasando esta agenda y tensionando la relación en el Mercosur. En el periodo 2022 – 2023 Luis Lacalle Pou, presidente de Uruguay buscó una reforma del AEC, sin éxito debido a la obstrucción argentina. Esto lo llevó a considerar un tratado de Libre Comercio con China sin la aprobación del bloque. Las tensiones diplomáticas escalaron por parte de ambos gobiernos a orillas del Plata¹⁴⁵. Por el contrario, hay que aprovechar el momentum político para tomar medidas sustantivas de liberalización unilateral del bloque, lo que permitirá una mayor competencia, mayor eficiencia productiva y mayor bienestar para las economías.

NUEVOS ACUERDOS COMERCIALES INTERNACIONALES

Como mencionamos, a nivel interno el Mercosur se caracteriza por ser una unión aduanera imperfecta. Sin embargo, en lo que respecta a la integración del bloque con el resto del mundo se evidencian tal vez mayores carencias. Si bien la red de acuerdos con los países de América del Sur se encuentra relativamente desarrollada, no se encuentran en vigor acuerdos con ninguno de los principales mercados mundiales. Tampoco se incluyen economías con elevados grados de complementariedad, como las del sudeste asiático.

145 Véase en [Clarín](#) e [Infobae](#)

Hasta los primeros años de la década de los 2000, el Mercosur y los países miembro participaban activamente en negociaciones para lograr acuerdos de libre comercio de envergadura: el acuerdo Mercosur-Unión Europea¹⁴⁶ y el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas)¹⁴⁷. De haber culminado exitosamente todas estas negociaciones, el Mercosur hoy tendría acuerdos comerciales preferenciales con más del 60% del mercado mundial. Sólo se ha concretado el acuerdo con la Unión Europea, aunque debe ser convalidado por los parlamentos de los países miembros.

Este escenario se compara con una red de acuerdos que, en el caso de Chile, alcanza a más del 88% del mercado mundial (incluyendo Estados Unidos, la Unión Europea y China). La red de acuerdos de Perú alcanza cerca del 80% del mercado mundial, y la de Colombia alrededor del 70%. Esto se traduce en una desventaja competitiva para las empresas y emprendedores argentinos, que deben competir en condiciones dispares con los productores de estos países. Y también para los consumidores, que deben destinar más recursos para acceder a productos que pagan aranceles de importación. Además, la falta de avances en esta agenda ha elevado la tensión dentro del Mercosur, dividiendo las aguas entre los países que aspiran a un proceso más veloz de integración internacional y los que no.

Proponemos que Argentina acompañe e impulse una agenda ambiciosa de negociaciones internacionales.

146 <https://cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue> A día de hoy aún se encuentra en revisión el tratado, aguardando aprobación final.

147 [CEPAL](#)

Acuerdos comerciales en negociación. Año 2024

ACUERDO/PARTE SIGNATARIA	% DE PBI MUNDIAL US\$ CONSTANTES 2023	AVANCE DE LA NEGOCIACIÓN
MERCOSUR – UE	14%	Concretado
MERCOSUR – EFTA	1,4%	Alto
MERCOSUR – Canadá	2,1%	Medio
MERCOSUR – Corea del Sur	1,7%	Bajo
MERCOSUR – Singapur	0,4%	Alto
MERCOSUR – Líbano	0,02%	Bajo
MERCOSUR – China ¹⁴⁸	17%	Bajo

Fuente: elaboración propia en base a SICE-OEA

Además, es importante seguir avanzando para consolidar la integración continental americana. Hoy los países del Mercosur tienen acuerdos en vigor o en negociación con todos los países del continente, salvo por Estados Unidos y varias economías de Centroamérica. Además, los acuerdos de libre comercio con la mayoría de los países de Sudamérica y México aún no han incorporado nuevas disciplinas, como puede ser la defensa de la competencia, el comercio digital y el medio ambiente. Se debe realizar un esfuerzo por modernizar y ampliar esta red de acuerdos comerciales.

Por otro lado, tampoco se puede ignorar el potencial de crecimiento y las complementariedades que existen con las economías del sudeste asiático. Estas son las que han registrado un mayor crecimiento económico y demográfico en el mundo en las últimas décadas, lo que a su vez ha impulsado la demanda de productos

agroindustriales. Un acuerdo de libre comercio con economías como puede ser Indonesia o Vietnam mejoraría sustantivamente la capacidad de inserción de las firmas argentinas en esos mercados.

Desregulación del comercio exterior

No obstante, las medidas de desregulación introducidas a partir de diciembre del 2023, los exportadores e importadores argentinos todavía enfrentan una elevada presión impositiva a través de derechos y aranceles, y además deben hacer frente a un complejo sistema de regulaciones, requisitos y barreras no arancelarias que distorsionan el comercio.

Eliminación de regulaciones que frenan al comercio¹⁴⁹

En los últimos años se ha profundizado la intervención en los mercados de exportación e importación. El exceso de carga burocrática sobre el comercio ha incrementado los costos sobre las empresas y emprendedores, dificultado la inserción en los mercados internacionales e incentivado la corrupción y la falta de transparencia. Los diferentes mecanismos de control sobre el comercio exterior a su vez han dado lugar al surgimiento de múltiples Regímenes Especiales que apuntan a generar excepciones respecto a la regla general y atender situaciones particulares de empresas y cadenas productivas que no podrían desarrollarse bajo el esquema ‘normal’ de regulaciones comerciales.

149 https://www.argentina.gob.ar/normativa/recurso/16536/Ley22415_S6/htm

Existen, por lo menos, 15 regímenes especiales de comercio exterior, incluyendo:

- Exporta Simple: régimen pensado para aliviar la carga burocrática e impositiva para pequeños exportadores.
- Ferias, exposiciones y Congresos: régimen orientado a organizadores de este tipo de eventos.
- Régimen de Importación Temporal para perfeccionamiento industrial.
- Régimen de Drawback.
- Importación temporal de bienes de capital para proceso económico.
- Régimen de exportación temporal para transformación, combinación o mezcla.
- Régimen de Importación de Líneas de Producción Usadas.
- Régimen de Importación de Bienes Integrantes de Grandes Proyectos de Inversión.
- Régimen de exención de gravámenes de mercaderías (cocleares).
- Importación de vehículos prototipos usados.
- Régimen de Aduana en Factoría.
- Certificado de Importación de Insumos de Investigación Científica y Tecnológica.
- Suma Valor.
- Exportación de Servicios.
- MiPYMEs exportadoras.

Si bien varios de estos regímenes vienen a responder a situaciones particulares del comercio y que su existencia se verifica también en otros países, muchos otros vienen a tratar de ser una solución al inviable esquema de aranceles y regulaciones comerciales en vigor. Además, con este afán se generan situaciones discriminatorias entre empresas y se da espacio a la discrecionalidad del funcionario público (y en el peor de los casos en corrupción).

Para tener un comercio más transparente, justo y eficiente es necesario avanzar hacia la remoción de todos los obstáculos, registros y declaraciones que lo único que hacen es encarecer la importación y la exportación, restan eficiencia a la economía y dañan las perspectivas de crecimiento de largo plazo. Dentro de este proceso debe incluirse la completa digitalización de los trámites de comercio exterior, con el objetivo de permitirle a las empresas que participan del comercio tener una metodología ágil, de fácil acceso y transparente. En esta línea, debe completarse la creación e implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, portal único donde todas las empresas puedan realizar los trámites de comercio exterior de manera digital, así como completar la interoperabilidad con el resto de los países del Mercosur¹⁵⁰. No obstante, el proceso no debe comprender únicamente la digitalización de la estructura burocrática preexistente (o simplificada), sino que debe incorporar un esfuerzo de todo el Estado nacional para hacer un rediseño de las regulaciones sobre el comercio exterior. Se deben evitar las superposiciones, agilizar la circulación de información entre organismos públicos, y apuntar a exigir al sector privado únicamente lo necesario. Esto con el doble objetivo de tener un Estado más ágil y que los exportadores e importadores puedan concentrar sus recursos en el esfuerzo productivo.

REFLEXIONES FINALES

Destacamos el impulso tomado por el gobierno nacional hacia la apertura de la economía, la cuál es un medio fundamental para aumentar la competencia y fomentar la innovación y el crecimiento. Resulta necesario seguir aliviando los costos del sector

¹⁵⁰ <https://www.argentina.gob.ar/vuce>

privado para participar activamente del comercio exterior. Para lograrlo es necesario avanzar sobre tres ejes: reducción de la carga impositiva como consecuencia de la reducción del gasto público; reducción de las regulaciones burocráticas; integración al mundo con el Mercosur o a través de acuerdos bilaterales. Los dos primeros ejes hacen a la reducción de los costos “de salida” que tienen las empresas argentinas, mientras que el tercer eje hace referencia al logro de condiciones preferenciales de acceso a los mercados internacionales. En esta temática, se ha mostrado como el Mercosur impacta en las posibilidades de apertura comercial al mundo. La Argentina se debe el debate de si debemos permanecer o no en el Mercosur. Se han planteado alternativas para ambas respuestas

Avanzar en esta agenda permitirá mejorar la eficiencia productiva, generar empleo y crecer. Este es el camino que han tomado la mayor parte de los países del mundo y que ha permitido que millones de personas abandonen la pobreza. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la reforma de la política comercial no debe ocurrir en el vacío, sino que debe ser parte de una agenda de medidas y reformas estructurales, como la que se está llevando a cabo, estabilizando las variables macroeconómicas y que se orienten a recuperar la competitividad argentina. Si esto no ocurriese, se pondría en riesgo la legitimidad misma de la reforma de apertura comercial, ya que se expondría al sector privado a la competencia internacional en condiciones económicas distorsionadas y con una carga estatal muy elevada.

Las decisiones y avances que se hagan en materia de comercio exterior, tanto lo unilateral como lo multilateral, deberá ser política de sucesivos gobiernos, no solo producto del impulso aperturista de uno. Gran parte del problema en estas cuestiones en el péndulo que adquiere la política, y este genera desatención de estos temas y allí crecen las arbitrariedades, las trabas y las regulaciones.

Cap.

VMI

La Argentina frente al Cambio Climático

El criterio científico prevalente relaciona las variaciones en la temperatura media de la superficie terrestre con los cambios en la cantidad de determinados gases en aptitud de transformar radiaciones infrarrojas en calor¹⁵¹. La composición del aire, nitrógeno (N₂) y oxígeno (O₂) con moléculas formadas por dos átomos iguales, carece de esa capacidad. Los gases que sí la tienen y están presentes son principalmente el dióxido de carbono (CO₂) y el metano (CH₄). Se les denomina gases con efecto invernadero.

En forma natural la tierra emite CO₂ y también lo absorbe. La radiación solar atraviesa la atmósfera y calienta la tierra. Esta emite radiaciones que salen al espacio exterior. Cuando lo que sale es igual que lo que entra, no hay cambios en la temperatura

151 No todos los componentes de la atmósfera contribuyen al efecto invernadero. Los gases de invernadero absorben los fotones infrarrojos emitidos por el suelo calentado por el sol. La energía de esos fotones no basta para causar reacciones químicas —para romper enlaces covalentes—, sino que simplemente aumenta la energía de rotación y de vibración de las moléculas implicadas. El exceso de energía es a continuación transferido a otras moléculas, por las colisiones moleculares, en forma de energía cinética, es decir, de calor; aumentando la temperatura del aire

media. Una presencia creciente de gases de efecto invernadero capta radiaciones infrarrojas emitidas por el calor de la tierra las convierte en calor que queda. De esa forma hay calentamiento y un desequilibrio entre las radiaciones que llegan al planeta y las que éste devuelve al espacio exterior.

Antes de la llegada del hombre ocurrieron ciclos de enfriamiento y calentamiento en los que presumiblemente se rompió el equilibrio de la presencia de esos gases, disminuyendo o aumentando, respectivamente. Probablemente hubo también otros factores que se agregaron, como desvíos en la inclinación del eje de rotación, grandes erupciones volcánicas, manchas solares u otros. Pero esto no invalida la evidencia del impacto de los gases de efecto invernadero.

El gráfico a continuación muestra la evolución de la temperatura media en la superficie de la Tierra, según la NASA. Abarca el periodo 1900-2023.

CUADRO 1:

Temperatura media histórica de la Tierra 1900 – 2023

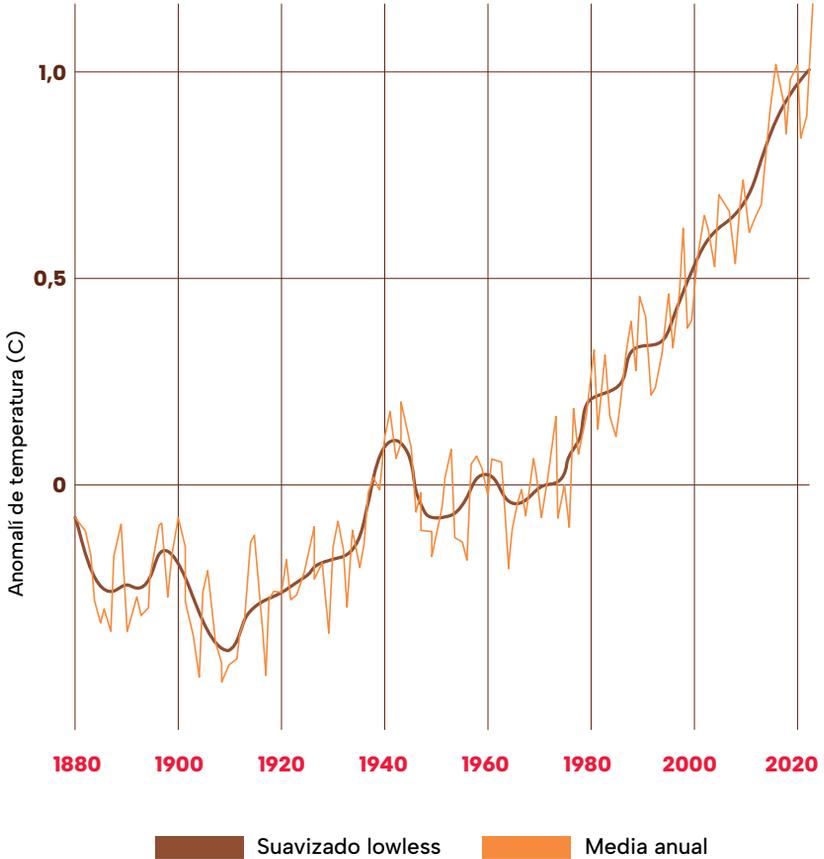


Imagen retirada el 30/12/2024 de: <https://climate.nasa.gov/en-espanol/signos-vitales/temperatura-global/?intent=III>

Con la revolución industrial se observó una leve tendencia al calentamiento. La Segunda Guerra mundial produjo un pico que se revirtió al finalizar la contienda, pero quedó en un nivel más alto que los previos. La tendencia se empinó a partir de los ochenta, correlacionándose con emisiones crecientes de CO₂. Esto convocó la atención de los medios científicos y de los gobiernos. Ya no era sólo la naturaleza, sino el hombre el que adquiría responsabilidad en la cuestión. Se agregaba además otro elemento en esa problemática: los gases emitidos se dispersan y no permanecen en la geografía cercana al lugar de emisión. El esfuerzo de un país por reducir las emisiones resulta infructuoso sino lo hacen todos los demás. La acción debe ser conjunta y coordinada.

LAS OTRAS TEORÍAS

Existe otra corriente de opinión que plantea que el Cambio climático no tiene relación sensible con las actividades humanas, sino que es una etapa de acontecimientos de la naturaleza. Se sostiene que existen diferentes momentos en la vida terrestre debidos a diversos factores de origen natural y no necesariamente terrestre, que determinan que las temperaturas del globo varían a lo largo de miles años. Esto puede implicar un aumento de la temperatura, como se está viendo en la actualidad, así como una baja como en las glaciaciones. Esta visión plantea la posibilidad de que, dado el corto lapso de investigación de estos fenómenos y su complejidad intrínseca, no se pueda asegurar si el calentamiento de la atmósfera no sea por una situación natural o si el mundo se acerca a una época fría.

Milankovitch¹⁵² planteaba tres causas esenciales de los ciclos: la excentricidad de la tierra, es decir la forma de su órbita; la obli-

152 Fundación PALARQ.

cuidad, es decir el ángulo del eje de la tierra, y; la precesión axial, que hace referencia a la dirección de la rotación del eje de la tierra. Estos diferentes pilares, que tienen ciclos temporales diferentes, modificarían el clima en la tierra debido a las variaciones astrofísicas determinadas en los factores enunciados. Se considera que estos condicionan los ciclos de largo plazo y afectan el marco general de las condiciones climáticas, determinando principios y finales de edades de hielo y ciclos de Cambio climático.

Se plantean otras causas de calentamiento o enfriamiento global como las alteraciones de la intensidad de la luz solar o ciclos naturales de la actividad volcánica que libera gases de efecto invernadero.

Friedrich Hayek¹⁵³ decía críticamente que la prevalencia científica busca sacar conclusiones y aseveraciones como verdaderas e irrefutables de un fenómeno que es inconmensurable¹⁵⁴. Entendía que era un exceso la pretensión de explicar la variación de algo tan grande y complejo, como el clima de la tierra, en el que intervienen miles de factores que actúan en simultáneo e interactúan entre ellos de manera constante. Edward Lorenz, creador de la Teoría del Caos¹⁵⁵ y Benoit Mandelbrot, estudioso de las estructuras de fractales¹⁵⁶, aseveran que el comportamiento de ciertos fenómenos como el clima no pueden cuantificarse debido a que los más mínimos cambios iniciales pueden generar enormes variaciones en el largo plazo. La sensibilidad y no linealidad de estos fenómenos haría imposible escapar de la determinación del caos como elemento que los rige. En esta línea, Mandelbrot plantea que un sistema caótico como lo es la meteorología no produce

153 <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1974/hayek/lecture/>

154 <https://philpapers.org/browse/thomas-kuhn>

155 <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC3202497/>

156 *Britannica*, <https://www.ibm.com/history/benoit-mandelbrot>

estructuras lineales o geométricas, sino que produce estructuras fractales que son extremadamente complejas.

Lomberg y Tupy rechazan lo que califican de alarmismo por el Cambio climático. El quid de la cuestión lo encuentran en las formas restrictivas e ineficientes que se han llevado a cabo en los últimos cuarenta años. La imperatividad de la acción ha llevado a que se deje de lado el factor más importante del desarrollo humano: la libertad. Esta es la madre de la innovación y la eficiencia, y determinan la capacidad de desarrollar de la sociedad. Lo postulado por estos autores coincide con lo expuesto en por The Growth Commission¹⁵⁷ y el Institute For Free Trade¹⁵⁸. Estos dos textos plantean que los cursos de acción deben considerar la relación costo – beneficio y que nunca se debe atentar contra la libertad, la innovación, la creatividad y el avance tecnológico. En tal sentido proponen incentivos fiscales positivos, la liberalización de los mercados mundiales, las posibilidades de cooperación internacional en el marco geopolítico actual. Estos caminos podrían ser mucho más beneficiosos que los mecanismos de regulación, de subsidios y de restricciones actuales. El avance del cambio climático es lento y gradual, mientras que la tecnología avanza a pasos agigantados. Esto permite pensar en las posibilidades de la tecnología para resolver los problemas del cambio climático en el futuro a un mucho menor costo.

157 [Growth Commission](#)

158 <https://ifretrade.org/publication/an-economically-sustainable-global-climate-agreement>

LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y EL FINANCIAMIENTO VERDES

El mundo acompaña mayoritariamente la visión científica de las causas del Cambio climático y la dramatización de sus consecuencias. El consenso internacional cree que el incremento de la temperatura a nivel global generará dificultades significativas para la vida en el futuro. Consecuentemente es necesario evitar que, para antes de 2050, las temperaturas globales no superen los 1.5° Celsius por encima del nivel preindustrial.

Desde hace unas tres décadas, el mundo, de la mano de las Naciones Unidas ha decidido celebrar conferencias anuales, la Conferencia de las Partes (COP), dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, para discutir cómo resolver el problema del Cambio climático¹⁵⁹. A su vez, tanto la Agenda 2030 como la Agenda 2045 incluyen estas metas dentro de sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la plantean como necesaria para el mejoramiento de la calidad de vida¹⁶⁰. En este sentido y en la búsqueda de evitar alcanzar el umbral de los 1.5°, los ODS plantean la reducción de las GEI, la promoción de infraestructuras sostenibles, la conservación de los ecosistemas, el consumo responsable y la promoción de la energía limpia.

Estos y otros foros multilaterales como el G20 y las asambleas de la ONU no solo han emitido opiniones y recomendaciones sobre el tema, sino que también han tomado acciones en torno a la consecución de la agenda. Parte del debate en estos entornos es la cuestión de la culpa y la responsabilidad, ya que gran parte del desarrollo de las naciones hoy consideradas como las principales

¹⁵⁹ <https://unfccc.int/es/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>

¹⁶⁰ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

(léase EEUU y UE), se ha dado durante el siglo XIX y XX, siendo las principales emisoras de estos GEI. En este sentido, el reclamo es que se trata de limitar el desarrollo de los países menos desarrollados para cuidar el planeta, pero estas naciones ya desarrolladas no lo hicieron en su momento. Este debate ha generado que se creen mecanismos de distribución de cargas y responsabilidades de financiamiento de las naciones desarrolladas a las menos desarrolladas, dando origen a las Contribuciones Nacionales Definidas y propiciando infraestructuras sustentables y proyectos de desarrollos de energías limpias.

El posicionamiento de los líderes, y por tanto de los países, es variable. Donald Trump en su primera presidencia retiró a los Estados Unidos del Acuerdo de París. Fue luego reincorporado por el presidente Biden y está en expectativa que sucederá cuando vuelva Trump a la presidencia. La Unión Europea ha sido el bloque más consistente, manteniendo siempre en agenda la cuestión del Cambio climático y haciéndola su bandera en gran parte de su relacionamiento con otros países y en especial Latinoamérica. Para el caso de China, es un tema relevante que se encuentra dentro de su consideración, pero que no es su prioridad. China es aún un gran emisor de GEI y no descuenta continuar siéndolo, debido a que pone énfasis en su crecimiento económico y argumenta que no detendrá su desarrollo en pos de cumplir con estos objetivos.

CUADRO 2: Principales emisores de CO2

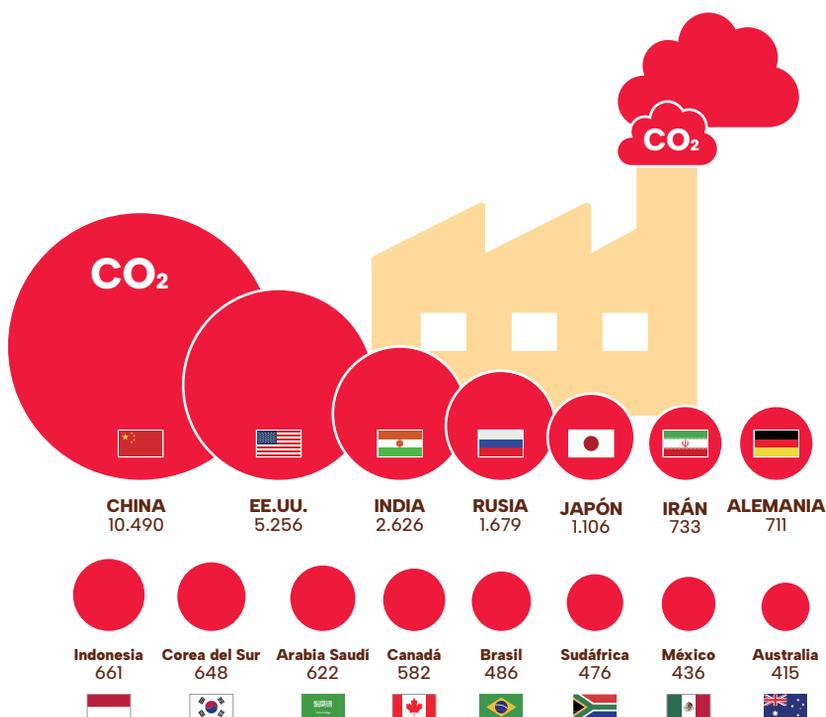


Imagen retirada el 9/12/2024 de El Orden Mundial

Los mecanismos institucionales están y son sumamente importantes en el relacionamiento multilateral. El tema está vivo en la agenda mundial y no es tal como para descartar. Las posibilidades de financiamiento y de relacionamiento con muchos actores requieren que la Argentina tenga un planteo y una posición razonable respecto de esta temática, ya que es un país netamente absorbedor de GEI y no tiene una responsabilidad significativa de su emisión. Sus cualidades naturales y sus ventajas comparativas la hacen un país afortunado en este aspecto.

Los países que cumplan sus metas de contribuciones nacionales de emisión o no emisión de GEI reciben bonos verdes en concepto de financiamiento. Estos, pueden ser utilizados para profundizar la transición energética. Nuestro país es un receptor neto de este financiamiento, así como también es un gran candidato para la recepción de financiamiento a tasas bajas, si cumple con el plan de eficiencia energética de la COP que propicia la electrificación de los medios de transporte, así como las mejoras en la red de infraestructura energética.

La Argentina es un país considerado en vías de desarrollo, por lo que los compromisos internacionales de reducción de emisiones no han sido tan severos. Nuestro país ha sido uno de los primeros en firmar la convención sobre el cambio climático elaborada por la ONU en la década de los noventa, así como ha ratificado el protocolo de Kioto y los Acuerdos de París. Esto mostraba una clara convicción en la agenda del Cambio climático, principalmente en lo que respecta a la conservación del medioambiente y la búsqueda de reducir la dependencia de combustibles fósiles. Se han promovido desarrollos de energías renovables y se han establecido mínimos en lo que respecta al financiamiento de proyectos verdes. La Argentina ha estado y está en una situación privilegiada en esta materia por naturaleza que le permite ser un absorbedor neto de emisiones de CO₂.

El gobierno de Javier Milei ha producido un giro drástico. Ha opuesto la Agenda de la Libertad a la agenda de regulaciones y prohibiciones que emana de la Agenda 2030 y 2045. Nuestro país se ha retirado de la última COP¹⁶¹ y ha decidido dejar de lado la agenda del Cambio climático por considerar que contiene elementos estatistas que son contrarios a la libertad.

Desde Libertad y Progreso rechazamos las propuestas que resignen crecimiento para acatar las metas internacionales, así como

161 [Infobae Política](#)

las regulaciones y prohibiciones que no hacen más que producir decrecimiento. Adherimos a una agenda de libertad como la postulada por el Instituto Juan de Mariana y el Institute For Free Trade. Sin embargo, consideramos que es conveniente y posible sostener esta posición dentro de los foros internacionales. Hay cuantiosas sumas de dinero en concepto de financiamiento para mejorar la infraestructura y hacerla más sustentable, así como se emiten los Bonos de Carbono por no emitir GEI. A su vez, nuestro país goza de grandes oportunidades en la transición energética, usando al gas natural extraído de Vaca Muerta como un pivote entre los combustibles fósiles más contaminantes y los problemas tecnológicos y de intermitencia alrededor de las energías renovables como la solar, la eólica y la hídrica. La energía nuclear, la cual nuestro país tiene vasta experiencia y posibilidades es también una oportunidad. El campo argentino tiene mucho que ofrecer en lo que respecta a biomasa, a agricultura sustentable y eficiente y a la captura de CO₂.

La Argentina, manteniendo sus convicciones en favor de la libertad y el crecimiento sostenible, tiene una oportunidad histórica para liderar un enfoque pragmático en la transición energética global. Con su capacidad como país absorbedor neto de emisiones y sus ventajas en recursos energéticos, puede posicionarse estratégicamente en los foros internacionales, atrayendo financiamiento y promoviendo desarrollos tecnológicos que respeten la libertad individual e impulsen la innovación. Así, puede convertirse en un modelo para las naciones en vías de desarrollo, demostrando que es posible avanzar sin comprometer los principios fundamentales.

Cap.

IX

La transición energética

El concierto de naciones ve hoy la necesidad de modificar la forma en que el ser humano obtiene la energía para su desarrollo en todos los ámbitos de la vida. El mundo está mirando con especial atención la emisión de gases de efecto invernadero y más aun los que vienen atados a la combustión producto de los combustibles fósiles. Esto no implica que en el cortísimo plazo se dejen de utilizar, sino que se están buscando nuevas formas de generar energía que sean consideradas carbono neutrales, es decir, que no emitan dióxido de carbono y no comprometan aún más los esfuerzos por detener el Cambio climático.

Dado este marco, desde Libertad y Progreso creemos que es necesario avanzar en el proceso de la transición energética. Este, cabe aclarar, no es un proceso para un periodo electoral o una década, sino que se busca a apuntalar nuestra matriz energética pensando en el próximo lustro.

Esta modificación, con cronograma pautado para proveer previsibilidad, no implica la completa eliminación de la utilización de los combustibles fósiles, sino que significa avanzar en el propósito de la neutralidad de carbono sin resignar desarrollo económico ni coartar las posibilidades de innovación ni libertades en ningún

sentido. Se hará una breve mención de los pilares de esta transición, para luego desarrollarlos con mayor profundidad.

La transición energética involucra el cambio en la matriz de producción de energía mediante la promoción de la utilización del gas natural en reemplazo del petróleo; la profundización del uso de la energía nuclear; el desarrollo e incentivo de producción de energías renovables como la solar, eólica y la producción de hidrógeno verde y azul; la promoción de la captura de carbono mediante métodos naturales y la necesidad de brindarle institucionalidad y un marco que acompañe la transición con financiamiento y legalidad.

Estos pilares fundamentales ayudaran a modificar la matriz energética de nuestro país para converger con los objetivos de neutralidad de carbono y de desarrollo sostenible. Estos elementos requieren, a su vez, la eficientización del uso de la energía. Esto se puede lograr mediante la concientización de la población hacia usos más razonables de la energía y la transición de los medios de transporte urbano y el alumbrado público hacia medios más eficientes. La electrificación de colectivos y demás medios, así como propender a la población a pasar sus medios de calefacción, así como de cocina y otros, a consumos eléctricos es parte esencial de esta eficientización.

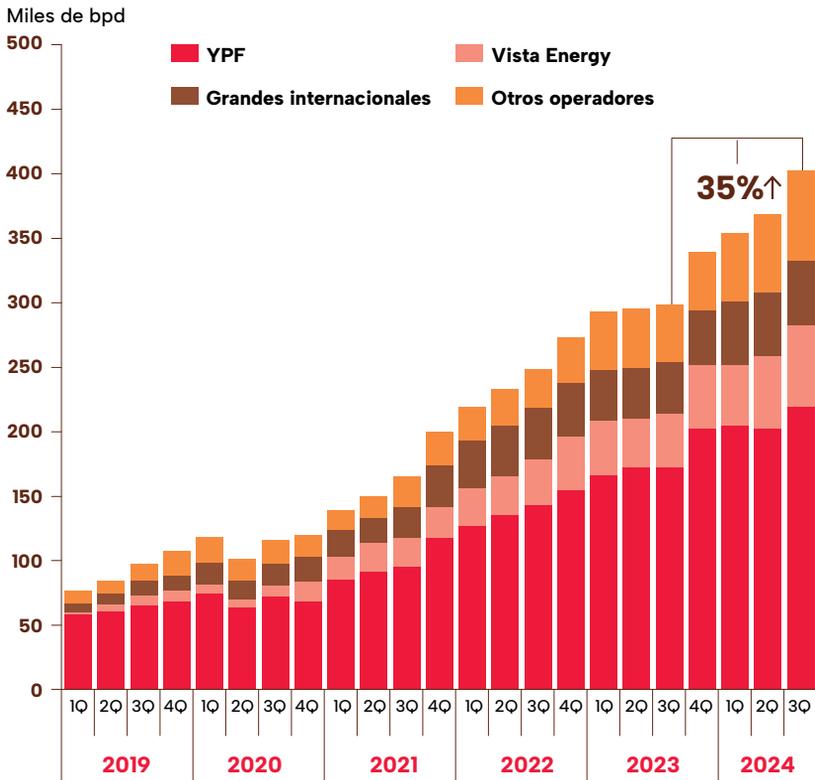
GAS NATURAL COMO PUNTO INTERMEDIO¹⁶²

La Argentina tiene en su parte sur un enorme depósito de combustibles fósiles no convencionales extraíbles a través del método del fracking, es decir que tiene shale oil y shale gas. La zona de Vaca Muerta y sus alrededores ha probado ser, debido a los avances de la tecnología de extracción de esta clase de combustibles,

¹⁶² Academia Nacional de Ingeniería

extremadamente rentable y beneficioso, llegando a considerarse como uno de los de mejor calidad, además de ser el segundo en tamaño a nivel mundial. Esto ha generado un enorme crecimiento de la producción y con gran capacidad de exportación.

CUADRO 3: Producción petrolera en Vaca Muerta



Grandes internacionales: TotalEnergies, Chevron, ExxonMobil, Shell

Imagen retirada el 18/12/2024 de: <https://worldenergytrade.com/la-produccion-de-shale-en-vaca-muerta-alcanzara-el-millon-de-barriles-diarios-en-2030/>

En el mismo sentido del crecimiento de la producción petrolera, se encuentra el crecimiento de la producción de gas. Como se ha mencionado, el gas puede representar no solo una gran oportunidad económica para la Argentina, dada su abundancia en Vaca Muerta, sino también un escalón intermedio en el camino hacia la neutralidad de carbono. El objetivo de reducir la dependencia de la necesidad de petróleo a nivel mundial es evidente. Por lo que las posibilidades de Argentina en este aspecto son muchas¹⁶³. Este aprovechamiento de los recursos naturales generó que la Argentina deje de ser un importador neto de energía a ser un exportador con vistas a aumentar su participación¹⁶⁴. Dentro de este marco se encuentra el acuerdo firmado con Brasil para la construcción de gasoductos y la exportación de gas extraído de Vaca Muerta¹⁶⁵. A su vez, todas estas posibilidades incentivan a las empresas como YPF, Pampa, PAE y Vista a agruparse para fomentar la creación de infraestructuras que permitan aprovechar al máximo las capacidades de Vaca Muerta¹⁶⁶.

Las capacidades que hemos enumerado son esenciales para avanzar en la transición energética. Si bien la producción de petróleo está en aumento, esta es necesaria para formar los recursos necesarios para la construcción de infraestructuras que contribuyan a la transición, pasando por el gas extraído de las cuencas. En este sentido, ya sea a través de ductos o de su compresión en GNL, el gas puede representar para la Argentina una oportunidad para posicionarse como un gran proveedor mundial de energía. Si bien los efectos de la guerra ruso – ucraniana,

163 [Infobae Economía](#)

164 [Argentina Gobierno.](#)

165 [Infobae](#)

166 [Econojournal](#)

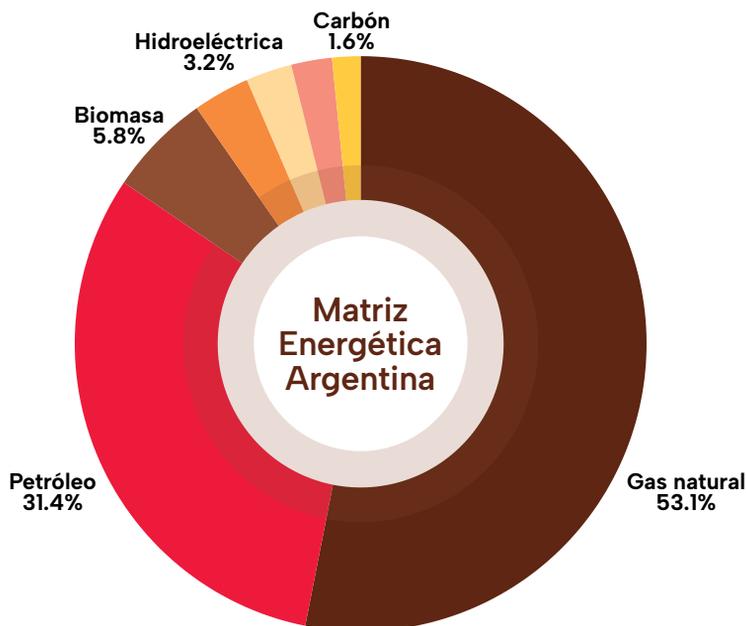
que causaron una exponencial suba de los precios de energía, fueron relativamente mitigados, la perennidad de este conflicto posiciona a la Argentina como un proveedor seguro y confiable de GNL, tanto para los países de Asia que hacen equilibrio entre las relaciones con Rusia y con EEUU, como para los países de la Unión Europea que han sancionado al agresor.

Debido a que aún resulta demasiado caro y traen demasiadas intermitencias, las energías renovables no son una fuente confiable de energía. La propuesta de Libertad y Progreso, tal como se ha mencionado, implica pensar en el presente mirando al futuro, por lo que se considera que el gas natural debe ser un pilar fundamental en esta transición. El GNL, si bien no es carbono neutral, emite un 30% menos de GEI a la atmósfera que el petróleo¹⁶⁷. Esto hace que sea deseable y necesario avanzar en el reemplazo del petróleo por el gas en las fuentes de energía. Tal como se ha mencionado, la Argentina tiene una enorme reserva de gas en Vaca Muerta. La excepcionalidad de esta abundancia hace que nuestro país pueda ser pionero en esta transición sin resignar el desarrollo económico que trae aparejado la extracción y licuefacción de este combustible. Se estima que se pueden exportar 30 mil millones de dólares de gas para el 2030, lo que representa un enorme ingreso de dólares, tanto para el estado como para las empresas en general¹⁶⁸.

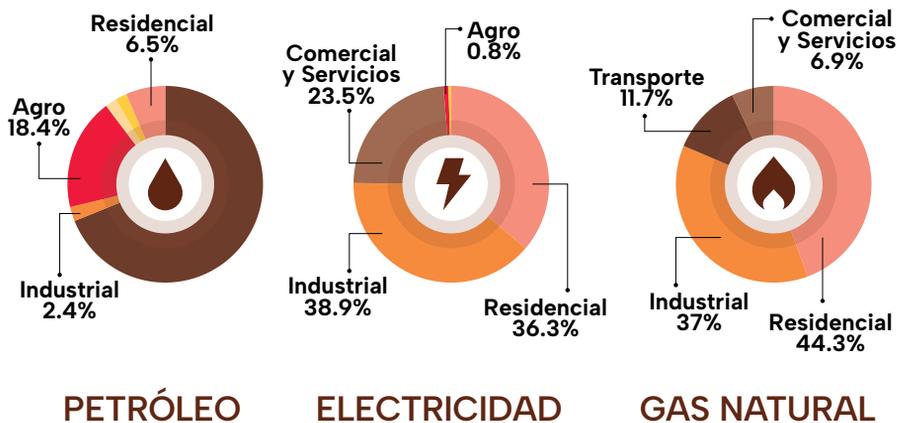
167 <https://www.nationalgrid.com/stories/energy-explained/what-is-liquefied-natural-gas-lng>

168 [La Nación Economía](#)

CUADRO 4: Matriz de energía primaria argentina



¿Cómo se consume la energía en la Argentina?



Fuente: Secretaría de Energía de la Nación – Balance Energético Nacional 2022

Como se observa en el cuadro 4, nuestro país ya tiene como su principal fuente de energía el gas natural, representando un 55% en 2020. A pesar de ello, el petróleo aún conserva un tercio de la matriz, por lo que es necesario avanzar en su abandono mediante el desarrollo de fuentes de energía renovable y mediante el reemplazo por el gas natural.

Las infraestructuras necesarias para el transporte y licuefacción del gas se encuentran en proceso de construcción y representan una gran oportunidad. Aun así, es necesario ampliar la red de gasoductos, tanto para el consumo interno como para la exportación a los países vecinos, así como propiciar la creación de las plantas de licuefacción y los puertos para su exportación. El Régimen de Incentivo a las Grandes Inversiones (RIGI) propuesto por el gobierno de Javier Milei ha representado un impulso al sector dados los beneficios que les concede.

El reemplazo del petróleo por el gas natural ayudará también en la eficientización del consumo energético, buscando electrificar los vehículos de trazado urbano que utilizan combustible y son grandes generadores de GEI y modificando las formas de generación de calor tanto industrial como residencial. Transformar este parque automotor de combustible a eléctrico requerirá de una gran inversión, pero también requerirá de un aumento de la generación de energía, el cual debería ser suplido con el aumento de la producción de gas y de otras fuentes de generación como la nuclear y las renovables.

El desarrollo y el aumento de producción de gas natural debe ir acompañado de soluciones para la captura de carbono, especialmente naturales. Estas, en la nomenclatura global son conocidas como las Soluciones Basadas en la Naturaleza (SBN). La agricultura y la forestación son las principales en esta materia, y dada la geografía y afortunada naturaleza argentina, podemos ser uno de los principales países en esta materia. Esto nos permitiría compensar la extracción y utilización de gas natural como principal fuente de energía y acatar las reglamentaciones mundiales en cuanto a las emisiones de GEI. El cuidado de nuestro medio ambiente así, se

vuelve fundamental no solo por la conservación de la biodiversidad¹⁶⁹ o las posibilidades económicas que representa el campo argentino, sino que, también, nos pone en una situación privilegiada en cuanto a la captura de carbono mediante soluciones naturales. Para esto se vuelve esencial la reforestación de las del Chaco y evitar la degradación de los suelos en las zonas pampeanas mediante técnicas de agricultura y ganadería más eficientes y sostenibles.

A la par que se complementa la extracción de gas con las SBN, es necesario fomentar la innovación y adopción de tecnologías de Captura y Almacenamiento de Carbono (CCS). Estas actúan en complementariedad con los métodos naturales y profundizarán las posibilidades de Argentina de transformarse en un absorbedor neto de GEI. En tal sentido, puede ayudar a reducir las emisiones en un 90%¹⁷⁰, pero aún es una tecnología más bien experimental y que no se encuentra muy extendida.

LA ENERGÍA NUCLEAR

La transición energética implica también rotar hacia otras formas de generación de energía. La energía nuclear, así, toma gran relevancia. La Argentina tiene una muy larga data de utilización de la energía atómica. Se han hecho muchos desarrollos con grandes éxitos que han posicionado a nuestro país como uno de los más importantes en esta materia. Actualmente, Argentina cuenta con tres centrales activas y con gran operatividad. Estas tres centrales producen alrededor del 8% de la energía que produce nuestro país¹⁷¹.

169 <https://netzeroclimate.org/innovation-for-net-zero/nature-based-solutions/>

170 <https://es.geoengineeringmonitor.org/wp-content/uploads/2022/02/03-Formado-FIN.pdf>

171 [Energías de mi País](#)

CUADRO 5: Centrales nucleares argentinas



Imagen retirada el 23/12/2024 de: <https://www.lanacion.com.ar/ciencia/cuanto-centrales-nucleares-hay-argentina-nid2259633/>

En adición a esta vasta experiencia en desarrollo y operatividad de la energía atómica, la Argentina hoy cuenta con el liderazgo en el desarrollo de un nuevo tipo de reactores, los CAREM, que son reactores modulares pequeños. Este nuevo desarrollo es competitivo a nivel internacional debido a su bajo costo en comparación con el resto. Esto no solo expande aún más las posibilidades de desarrollo argentino, sino que abre las posibilidades de exportación.

La energía nuclear es sumamente importante en la transición energética debido a la vida útil que tiene a pesar de sus costos iniciales y requisitos de seguridad. Es un elemento esencial para acompañar al gas como pivote de cambio, mientras se desarrollan las energías eólicas y solares debido a que no tiene intermitencias en la provisión de energía una vez que se encuentra completa la operatividad. Esto permite compensar a otras fuentes que dependen de una naturaleza que no siempre es constante en su provisión. Parte del problema de esta energía es la disposición de los residuos nucleares, los cuales son radioactivos y peligrosos para el ser humano, sin embargo, la Argentina, con su vasta experiencia y geografía ha manejado bien esta parte del proceso. A su vez, la tecnología y los desarrollos actuales están permitiendo cierta reutilización de estos residuos para el proceso de generación eléctrica, evitando tener que deshacerse de estos residuos.

Finalmente, vale la pena mencionar que, uno de los insumos esenciales en este proceso productivo es el uranio. El mercado de este commodity es sumamente reducido, así como sus proveedores. La Argentina cuenta con grandes reservas de uranio explotadas y sin explotar, por lo que la autosuficiencia en este respecto no es una imposibilidad. A su vez, es un producto muy valioso para la exportación, por lo que podría representar una enorme oportunidad de negocios para el país.

CUADRO 6: Proyectos de Uranio en Argentina

Proyecto	Provincia	Tipo Depósito	RAR tU ≤ USD 130/kgU	IR tU ≤ USD 130/kgU
Sierra Pintada (CNEA)	Mendoza	Volcanic-related	3.800	6.110
Cerro Solo (CNEA)	Chubut	Sandstone hosted	4.420	4.810
Don Otto (CNEA)	Salta	Sandstone hosted	130	300
Laguna Colorada (CNEA)	Chubut	Volcanic-related	100	60
Laguna Salada (U308 Corporation)	Chubut	Superficial	2.420	1.460
Meseta Central (Ur America Ltd.)	Chubut	Sandstone hosted	-	7.350
Subtotal			10.970 tU	20.090 tU
Total			31.060 tU	

Proyecto	Provincia	Tipo Depósito	Recursos Inferidos			
			Tonelaje	U (ppm)	U Contenido (lb)	U Contenido (t)
Amarillo grande	Río Negro	Superficial / Sandstone hosted	23.900.000	308	16.200.000	7.350

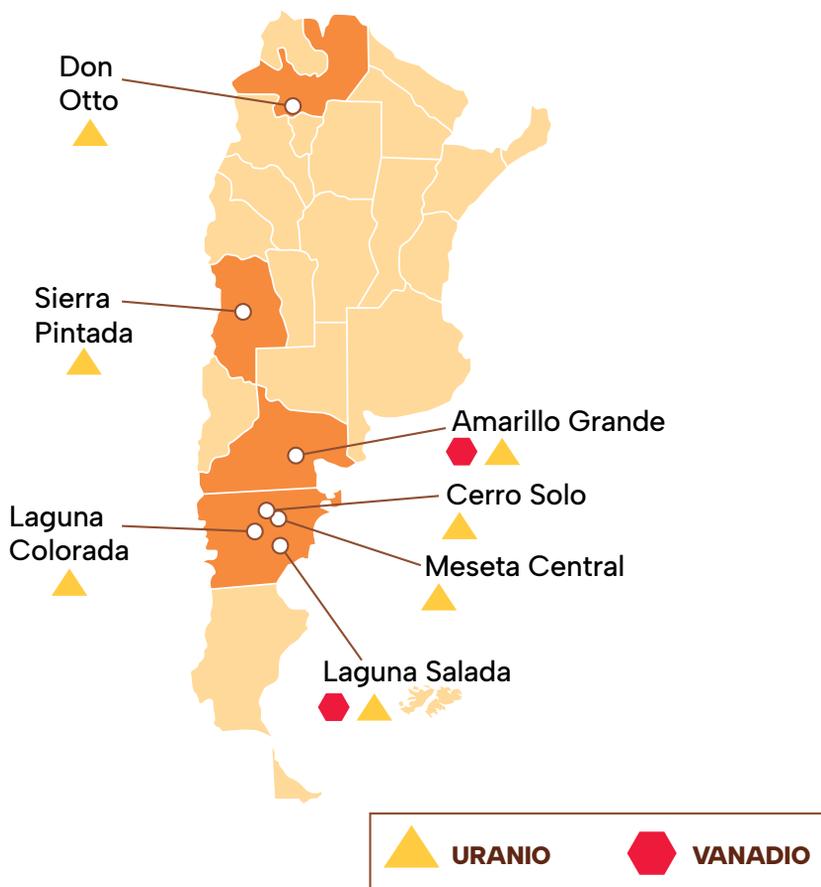


Imagen retirada el 18/12/2024 de: <https://mineriaydesarrollo.com/uranio-otra-oportunidad-para-argentina/>

Se ha de mencionar que el gobierno de Javier Milei ha anunciado un plan nuclear que sigue los ejes aquí planteados y que, desde Libertad y Progreso, consideramos esencial para avanzar en esta agenda¹⁷².

¹⁷² [Argentina Gobierno](#)

LAS ENERGÍAS RENOVABLES: EÓLICA, SOLAR, HIDROELÉCTRICA E HIDRÓGENO

Nuestro país al acompañar el paso del mundo en el sentido de la neutralidad de carbono debe aprovechar al máximo sus recursos renovables para la generación de energía. La Argentina ya encuentra un desarrollo en este sentido, pero aún hay mucho por realizar. Esto viene de la mano de los enormes potenciales en lo que respecta a eólica en el sur, solar en el norte, hidroeléctrica en los ríos de grandes caudales que tiene nuestra geografía, así como el desarrollo de hidrógeno verde y azul de la mano del boom del shale gas de Vaca Muerta.

La inefable intermitencia eléctrica en la generación mediante estos métodos genera la posibilidad de ir compensando estas mismas con el servicio combinado de productoras de energía. Se puede utilizar, tal como hemos mencionado, la energía nuclear, pero también la hidroeléctrica, la cual Argentina tiene un vasto desarrollo propio y en conjunto con sus países vecinos.

CUADRO 7: Centrales hidroeléctricas en Argentina y compartidas

CENTRAL	PROVINCIA	POTENCIA INSTALADA (MW)	PROPIEDAD
Yacyreta	Corrientes	2746,00	Binacional
S, Grande Arg	Entre rios	945,00	Binacional
Agua Del Toro	Mendoza	150,00	Concesión Nac.-Privada
Escaba	Tucuman	24,00	Concesión Nac.-Privada
Cadillal	Tucuman	12,60	Concesión Nac.-Privada
Rio Hondo	Santiago del estero	15,00	Concesión Nac.-Privada
Pichi P, Leufu	Neuquén	285,00	Concesión Nac.-Privada
Cabra Corral	Salta	100,50	Concesión Nac.-Privada
El Tunal	Salta	10,60	Concesión Nac.-Privada
Los Quiroga	Santiago del estero	2,00	Concesión Nac.-Privada
Piedra Del Aguila	Neuquén	1400,00	Concesión Nac.-Privada
Chocon	Neuquén	1260,00	Concesión Nac.-Privada
Arroyito	Neuquén	127,80	Concesión Nac.-Privada
F, Ameghino	Chubut	46,80	Concesión Nac.-Privada
P, Banderita	Neuquén	472,00	Concesión Nac.-Privada
Alicura	Neuquén	1050,00	Concesión Nac.-Privada
Nihuil 3	Mendoza	42,00	Concesión Nac.-Privada
Nihuil 2	Mendoza	110,00	Concesión Nac.-Privada
Futaleufu	Chubut	472,00	Concesión Nac.-Privada
Nihuil 1	Mendoza	72,00	Concesión Nac.-Privada
Pueblo Viejo	Tucuman	15,00	Concesión Nac.-Privada
Los Reyunos	Mendoza	224,00	Concesión Nac.-Privada
El Tigre	Mendoza	14,00	Concesión Nac.-Privada
Ing, Emilio Frey	Rio negro	1,60	Cooperativa
Saltito li	Misiones	0,64	Cooperativa
Puerto Moreno	Neuquén	0,12	Cooperativa
Saltito I	Misiones	0,64	Cooperativa
Las Loicas	Mendoza	0,03	Municipal
La Mosca	Jujuy	-	Privada
Ch San Martin	Mendoza	6,60	Privada
Ch Carrizal	Mendoza	17,00	Privada
C,H,Cacheuta	Mendoza	120,00	Privada

EL CAMINO HACIA EL CAMBIO

CENTRAL	PROVINCIA	POTENCIA INSTALADA (MW)	PROPIEDAD
Nihuil 4	Mendoza	18,00	Privada
C,H, A,Condarco	Mendoza	61,00	Privada
Tafi Del Valle	Salta	0,04	Privada
Alberto Graffigna	San juan	0,50	Privada
Tilcara	San juan	63,28	Privada
Cusi Cusi	Jujuy	0,07	Privada
Valle Colorado	Tucuman	0,33	Privada
Lujanita	Mendoza	1,70	Privada
Lujan De Cuyo	Mendoza	1,00	Privada
Los Maderas	Jujuy	30,60	Privada
Río Corralito	Salta	13,20	Privada
Los Toldos	Salta	0,43	Privada
Chuscha	Salta	1195,00	Privada
Loma Atravesada	Río negro	2,30	Privada
La Ciénaga	Jujuy	0,45	Privada
Valle Grande	Jujuy	0,13	Privada
San Francisco	Jujuy	0,12	Privada
Ullum	San juan	42,00	Privada
Central Barrealito	San juan	0,42	Privada
Pampichuela	Jujuy	0,08	Privada
Rio Reyes	Jujuy	7,00	Privada
Cienega (Cienega de Paicone)	Jujuy	0,02	Privada
Central Nazario Benavidez	San juan	0,35	Privada
Mch S,Guillermo	San juan	0,10	Privada
Salto D La Loma	San juan	0,60	Privada
La Poma	Neuquén	0,40	Privada
Ch Ls Coroneles	Mendoza	6,60	Privada
Mutquin	Neuquén	0,06	Provincial
Benjamin Reolin	Cordoba	33,00	Provincial
Cassafousth	Cordoba	16,20	Provincial
Cruz Del Eje	Cordoba	1,10	Provincial

FUNDACIÓN LIBERTAD Y PROGRESO

CENTRAL	PROVINCIA	POTENCIA INSTALADA (MW)	PROPIEDAD
Fitz Simon	Cordoba	10,50	Provincial
La Calera	Cordoba	4,40	Provincial
La Vinia	Cordoba	16,00	Provincial
Los Molinos	Cordoba	52,00	Provincial
Piedras Moras	Cordoba	6,30	Provincial
Rio Grande	Cordoba	750,00	Provincial
San Roque	Cordoba	24,00	Provincial
Divisaderos	La pampa	10,00	Provincial
Casa De Piedra	Neuquén	60,00	Provincial
Urugua-Í	Misiones	120,00	Provincial
Caracoles	San juan	121,40	Provincial
Cta, Del Viento	San juan	10,60	Provincial
Quebrada Ullum	San juan	45,00	Provincial
Salto Andersen	Rio negro	8,00	Provincial
Cipolletti	Rio negro	5,40	Provincial
Gral, Roca	Rio negro	2,00	Provincial
Cespedes	Rio negro	5,20	Provincial
Julian Romero	Rio negro	6,20	Provincial
Paso De Las Carretas	San luis	1,20	Provincial
Los Molinos 2	Cordoba	4,50	Provincial
Santo Tomas	Rio negro	0,36	Provincial
Rio Pico	Rio negro	0,11	Provincial
Punta Negra	Neuquén	0,07	Provincial
El Cajón	Chubut	0,36	Provincial
Manzano Amargo (La Fragua)	Neuquén	0,40	Provincial
Los Alerces	Neuquén	0,02	Provincial
La Carrera	Jujuy	0,18	Provincial
Chiquilihuín	Chubut	0,18	Provincial
Butaco	Chubut	0,18	Provincial
Alumine	Catamarca	1,00	Provincial
Punta Negra	San juan	63,28	Provincial

Cada año se planean nuevos parques eólicos y solares para aprovechar los recursos. El cuadro 8 muestra cómo se distribuye la potencia habilitada a lo largo del territorio argentino en lo que respecta a energía solar y eólica.

CUADRO 8: Potencia habilitada solar y eólica

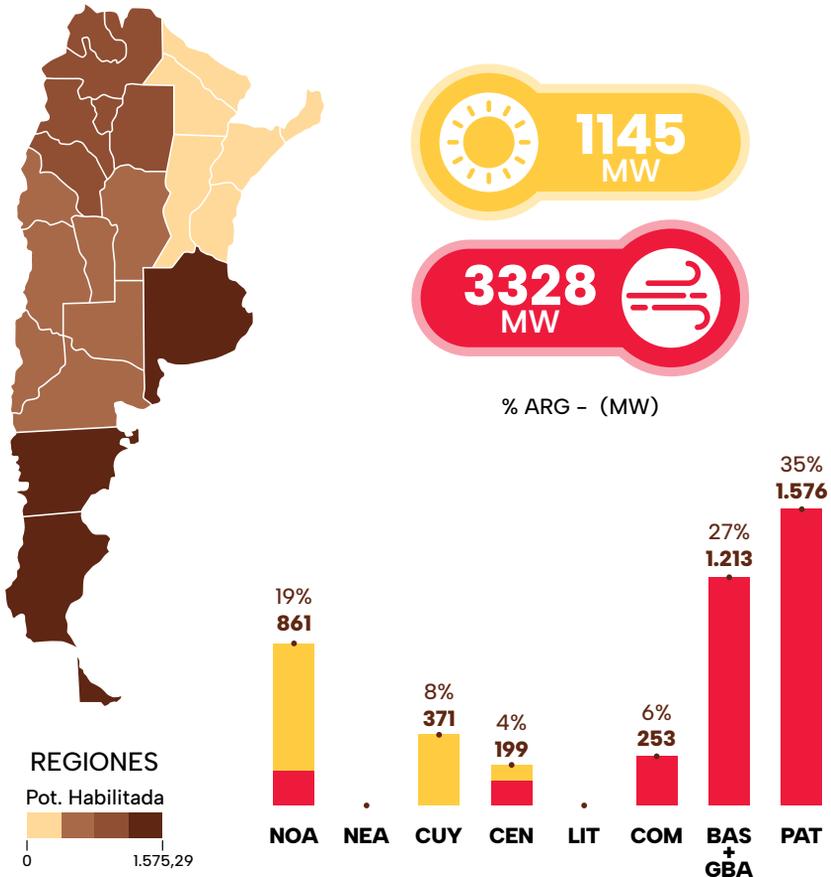


Imagen retirada el 18/12/2024 de: <https://portalsolar.com.ar/actualidad/energias-renovables/parques-de-generacion-renovable-variable-donde-la-tecnologia-solar-y-eolica-se-unen-para-generar-super-fuentes-de-energia-renovable-reporte-cammaesa-03-2023/>

Para aprovechar las condiciones con las que cuenta argentina, es necesario avanzar en la maximización y actualización de las infraestructuras que permitirán no solo distribuir más eficientemente, sino también aprovechar al máximo las capacidades. Los nuevos parques y centrales requieren de las conexiones hacia las centrales de transformación para luego llevarlas a los centros urbanos.

Finalmente, es necesario hacer la mención al hidrogeno verde y azul como medio para continuar en la transición energética. El hidrogeno verde, el cual se produce mediante la electrólisis del agua, generando energía, combustible u baterías para almacenar, es un excelente método de generación de energía totalmente limpia. No emite gases y es extremadamente versátil en sus usos, el problema son sus elevados costos iniciales que hace que aún sea muy poco rentable utilizar. El hidrogeno azul es una variante de este que utiliza gas natural como el de Vaca Muerta. Si bien este genera emisión de CO₂, estos son capturados mediante la utilización de tecnologías de captura de carbono (CCS). Es una variante más barata y que requiere menos inversiones iniciales, lo que lo hace más accesible y un buen pivote en la transición.

INSTITUCIONALIDAD ARGENTINA

Todo lo que ha sido mencionado respecto a las propuestas y las necesidades en la transición energética no podrá realizarse si nuestro país no avanza en el mejoramiento de la institucionalidad del sector. Esto implica reglas de juego claras, previsibilidad y rentabilidad en el marco de negocios. Argentina no puede abusar de aquellas que desean arriesgar su capital para llevar a cabo esta transición, debe permitir que existan reglas de juego claras que no cambien con cada cambio de gobierno ni que limiten la libertad de innovación y empresa que es esencial en este proceso.

Debe existir un marco regulatorio que acompañe el proceso y que busque brindar previsibilidad en un contexto político siempre cambiante para nuestro país. Algo se ha avanzado en el gobierno de Milei con el RIGI, pero no es suficiente. El respeto por las instituciones y la libertad como motor de crecimiento ha de ser innegociable.

REFLEXIONES FINALES

La transición energética no es solamente una cuestión de entrar en las corrientes mundiales del cambio climático y la agenda sobre financiamiento verde. Sino que representa también la posibilidad de poner a la Argentina en la cresta de la ola en lo que es mejor, ser carbono neutral mediante la correcta utilización de las dotaciones naturales de su geografía. Esto implica darle un impulso al desarrollo económico, no una restricción.

Las posibilidades de un desarrollo federal y genuino que traen Vaca Muerta, la energía nuclear con su desarrollo tecnológico de punta y las posibilidades de extracción de uranio, así como el desarrollo de energías renovables de norte a sur del país son un faro hacia el crecimiento.

Argentina tiene la gran oportunidad de posicionarse como un líder en esta materia. Esto servirá no solo como medida de poder de una cuestión que miran hoy todos los países, sino que también servirá como llave para abrir nuevos mercados que demanden no solo nuestros productos primarios, sino también nuestra tecnología.

Este desarrollo y crecimiento económico no debe venir de la mano de restricciones, impuestos y prohibiciones, sino de la libertad como motor del cambio. La innovación y la creatividad humanas son los que disparan a los países hacia el desarrollo, y en tal sentido, Argentina tiene una gran posibilidad.

Cap.



La política agropecuaria¹⁷³

El desarrollo productivo de la Argentina no solo requiere de políticas de corrección de la macroeconomía y de planteamientos sobre cómo llevar adelante la política exterior, la defensa y otros temas; también requiere un planteo sobre cómo llevar a buen puerto las políticas sobre los diferentes sectores productivos del país. A tal efecto, en este capítulo se discutirá una propuesta para ayudar al desarrollo de uno de los principales sectores, el campo.

El campo ha sido a lo largo de toda la historia el motor de la Argentina. Las pampas húmedas y todas las producciones de nuestro suelo son parte esencial de nuestro país y su historia. En el presente, el sector agropecuario representó en 2023 el 7% del PBI argentino¹⁷⁴. El sector emplea unos cuatro millones de personas de forma directa, sin contar todos aquellos que trabajan en la agroindustria y se encuentran en estrecha relación con el sector

173 Elaborado con la colaboración de Iván Cachanosky

174 [Argendata](#)

industrial argentino¹⁷⁵. El campo argentino es reconocido por su capacidad constante de sobreponerse a todos los riesgos y trabas que se le han puesto en el pasado y que aún subsisten en parte. A pesar de estas complicaciones, el sector agropecuario representó un 70% de las exportaciones argentinas en 2022¹⁷⁶. Esto es una pequeña muestra de la gran relevancia que tiene el sector para nuestro país.

EL SECTOR AGROPECUARIO

El sector agropecuario es sin duda uno de los más castigados en Argentina. A pesar de eso, continúa siendo uno de los sectores más productivos. Sin embargo, su potencial de productividad podría ser mucho mayor si se le diera más alivio al sector como ocurre en otros países del mundo. El objetivo de este capítulo es poner en evidencia las fuertes penalidades que sufre el sector y con ellas, destacar dos consecuencias de magnitud:

1. El fuerte estancamiento y deterioro que sufre el sector en términos de producción.
2. El potencial de crecimiento que se podría alcanzar generando reformas en el mismo.

175 [La Nación Economía](#)

176 [La Nación Economía](#)

LAS PENALIDADES DEL SECTOR AGROPECUARIO

Uno de los principales problemas que tiene el sector está vinculado a un problema que es de carácter general más que particular: el deterioro de la macroeconomía argentina. Si bien esto es algo que afecta a todos los sectores, hay particularidades que afectan al sector agropecuario.

Las principales distorsiones macroeconómicas se transforman en un problema estructural y no coyuntural, sumado al estancamiento económico del país, a las empresas del sector agropecuario les cuesta cada vez más conseguir financiamiento a tasas razonables. En este sentido, el deterioro de las empresas y la pérdida de competitividad es notoria. Muestra de esto es que Argentina pasó de tener 15.075 empresas exportadoras en 2006 a tan solo 8.798 en el 2023, alcanzando su valor más bajo desde 1994.¹⁷⁷

Por otro lado, también se debe tener en cuenta el costo argentino. Esto se vincula con los costos logísticos, de infraestructura y de presión impositiva que tiene el país. Los costos logísticos se han vuelto un gran problema en el último tiempo, generando trabas y cargas adicionales, particularmente para el caso de las importaciones, pero también para las exportaciones. Según la Unión Industrial Argentina, importar en Argentina puede ser un 51% más caro comparando con la región con un pico de hasta 70%¹⁷⁸. Esto representa un gran problema también para el sector agrícola, ya que necesitan importar insumos de capital como tractores, fertilizantes, entre otros. Esto se traduce en un menor nivel de exportaciones debido a que no puede invertir en productividad, tal como señalamos en el párrafo anterior.

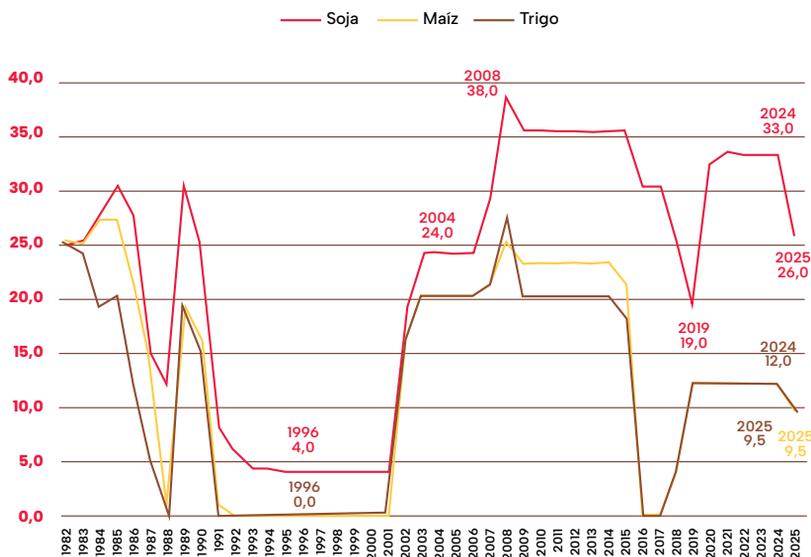
177 Datos tomados de Observatorio PyMEx. Si bien el dato habla de todas las empresas exportadoras de Argentina, el sector agropecuario es el sector más representativo.

178 <https://www.uia.org.ar/prensa/4118/>

Los impuestos a la exportación es otra de las grandes penalidades que sufre el sector. El nivel de impuesto es elevado, volviéndolo sumamente distorsivo. Esta situación se agravó particularmente desde el 2003 en adelante. El siguiente gráfico muestra las alícuotas de los derechos de exportación por tipo de grano. Mientras que en los años noventa se encontraban en niveles bajos, con el cambio de gobierno en el 2001-2002 comenzaron a incrementarse hasta alcanzar máximos históricos, siendo la soja el producto más castigado. Luego de un intento por reducirlas entre el 2016 y 2019, volvieron a incrementarse siendo nuevamente una gran carga para el sector agropecuario.

ALÍCUOTA DE LOS DERECHOS DE EXPORTACIÓN SEGÚN TIPO DE GRANO

En % - 1982 - 2024 - Promedios anuales

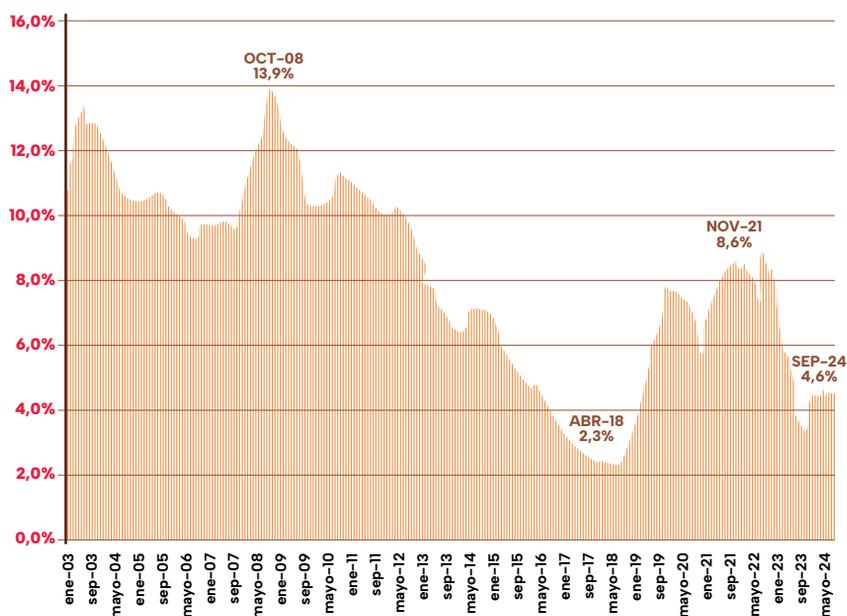


Fuente: elaboración propia en base a FUNDAR

Los derechos de exportación representan en torno al 5% de la recaudación total en el 2024¹⁷⁹. Si bien esta cifra es menor a la observada hacia finales del 2021 (8,6% del total¹⁸⁰), se encuentra por encima del avance que se había logrado durante 2016-17 cuando se alcanzó un mínimo de 2,4% con respecto al total de la recaudación¹⁸¹.

RECAUDACIÓN POR DERECHOS DE EXPORTACIÓN

En % de la recaudación total – áreas grises son campañas de sequía (2004/05, 2008/09, 2011/12, 2017/18 y 2023/24)



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía

¹⁷⁹ Perfil

¹⁸⁰ Noticias Agropecuarias

¹⁸¹ CIPPEC

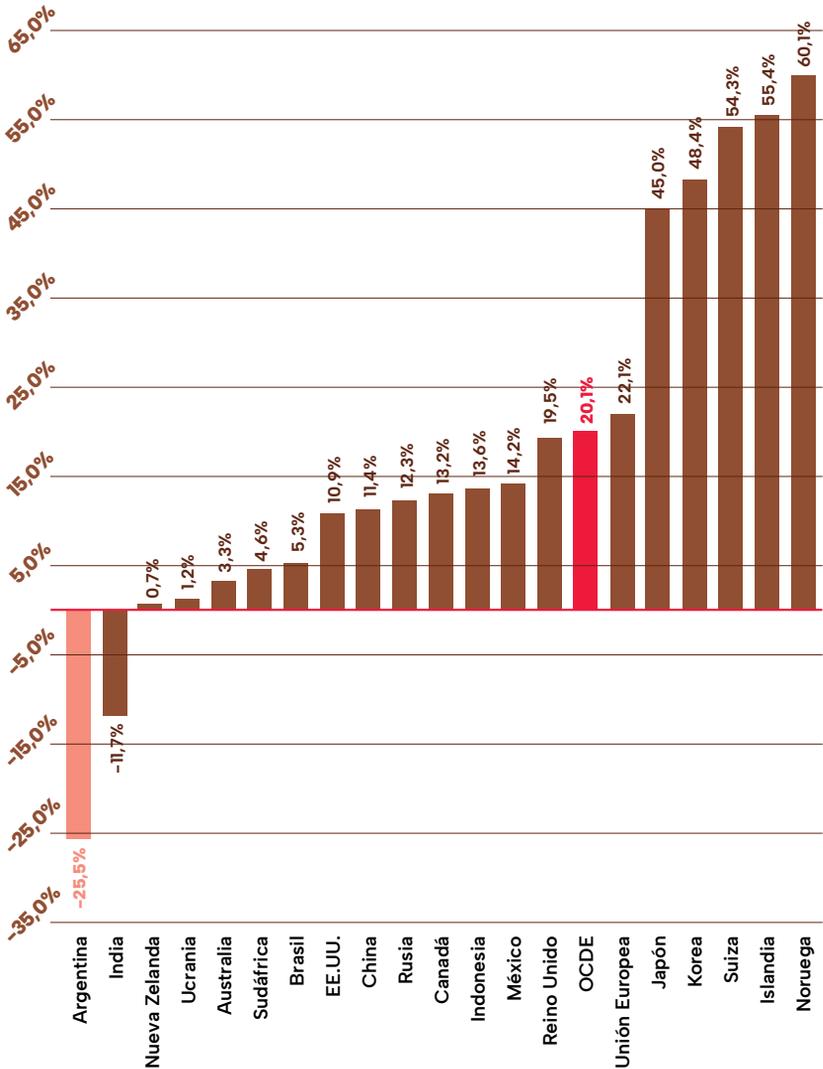
Todo esto desencadena que los productores agropecuarios terminan produciendo a la defensiva por las distorsiones que generan todas las penalidades anteriores. Esto se traduce en un menor nivel de inversión, rotación de cultivos no efectiva, pérdida del rinde en el suelo y una menor cantidad de empleo.

Adicionalmente a todas estas penalidades mencionadas, lo peor de todo es que Argentina es el país más penalizado en lo que respecta a la ayuda gubernamental para productos agrícolas. La mayoría de los países de la OCDE, reciben subsidios por parte del gobierno para la producción agrícola. Los únicos dos países que castigan con impuestos al sector son Argentina y la India.

En el caso de Argentina, los impuestos representan en promedio un 25,5% del total de los ingresos agrícolas, superando el caso de la India (11,7%), para el período 2000-2022. Luego, el resto de los países de la OCDE reciben subsidios en lugar de impuestos en el sector agropecuario. Los subsidios para los países de la OCDE representan un 20% en promedio para el mismo período.

APOYO AL PRODUCTOR (PSE POR SUS SIGLAS EN INGLÉS)

Subsidios e impuestos como % de los ingresos agrícolas - Promedio 2000-2022



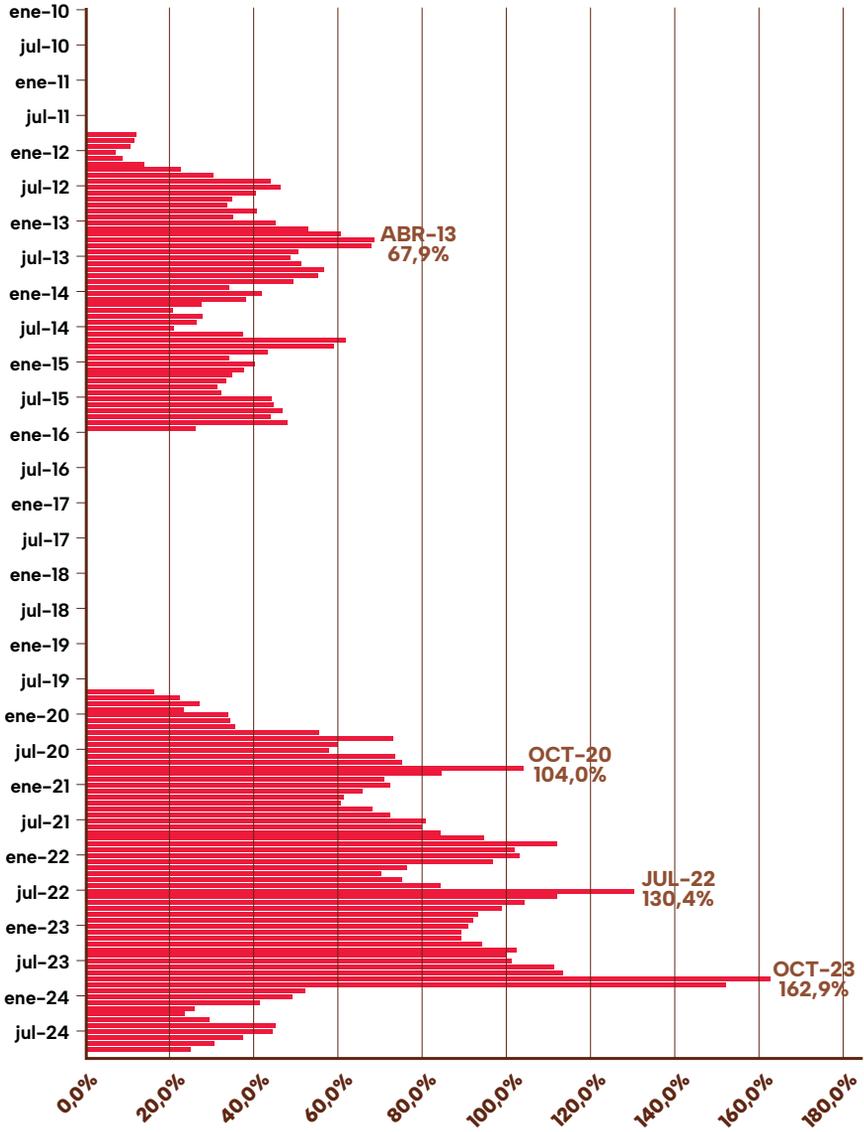
Fuente: elaboración propia en base a OCDE

LA BRECHA CAMBIARIA COMO FACTOR DESALIENTO

Las intervenciones en el mercado cambiario también generan penalidades para el sector. La política económica Argentina en general y en las últimas décadas en particular ha sido errática. La imposición de controles de capitales para forzar políticas económicas insostenibles genera naturalmente un tipo de cambio paralelo y, en consecuencia, una brecha cambiaria

BRECHA CAMBIARIA

Brecha entre el dólar CCL y el dólar oficial mayorista -
Período 2010 - 2024 hasta septiembre



Fuente: elaboración propia en base a BCRA

La combinación de las retenciones con la existencia de la brecha cambiaria genera consecuencias drásticas para el sector. Cuanto mayor sea la brecha y la alícuota de retenciones aplicada, menor será el beneficio que retiene el sector agropecuario, producto de su trabajo.

En el siguiente cuadro se observa cuánto del precio de la soja es apropiado por el productor agropecuario. En el mejor de los casos, es decir, en donde no existe brecha cambiaria ni retenciones, se queda con el 100%. A modo de ejemplo, en un escenario con 30% de retenciones y 50% de brecha, el productor se queda con el 46,7% de lo que le corresponde.

BRECHA CAMBIARIA Y RETENCIONES

		ALICUOTA DE RETENCIONES					
		0%	10%	20%	30%	40%	50%
BRECHA CAMBIARIA	0%	100%	90,0%	80,0%	70,0%	60,0%	50,0%
	10%	90,9%	81,8%	72,7%	63,6%	54,5%	45,5%
	20%	83,3%	75,0%	66,7%	58,3%	50,0%	41,7%
	30%	76,9%	69,2%	61,5%	53,8%	46,2%	38,5%
	40%	71,4%	64,3%	57,1%	50,0%	42,9%	35,7%
	50%	66,7%	60,0%	53,3%	46,7%	40,0%	33,3%
	60%	62,5%	56,3%	50,0%	43,8%	37,5%	31,3%
	70%	58,8%	52,9%	47,1%	41,2%	35,3%	29,4%
	80%	55,6%	50,0%	44,4%	38,9%	33,3%	27,8%
	90%	52,6%	47,4%	42,1%	36,8%	31,6%	26,3%
100%	50,0%	45,0%	40,0%	35,0%	30,0%	25,0%	

Fuente: elaboración propia

LAS CONSECUENCIAS

Estas penalidades que se extendieron a lo largo del tiempo en el sector agropecuario generan costos para la sociedad en su conjunto. No solo limita al mercado laboral y a las oportunidades de trabajo, sino que también contribuye notoriamente al estancamiento económico.

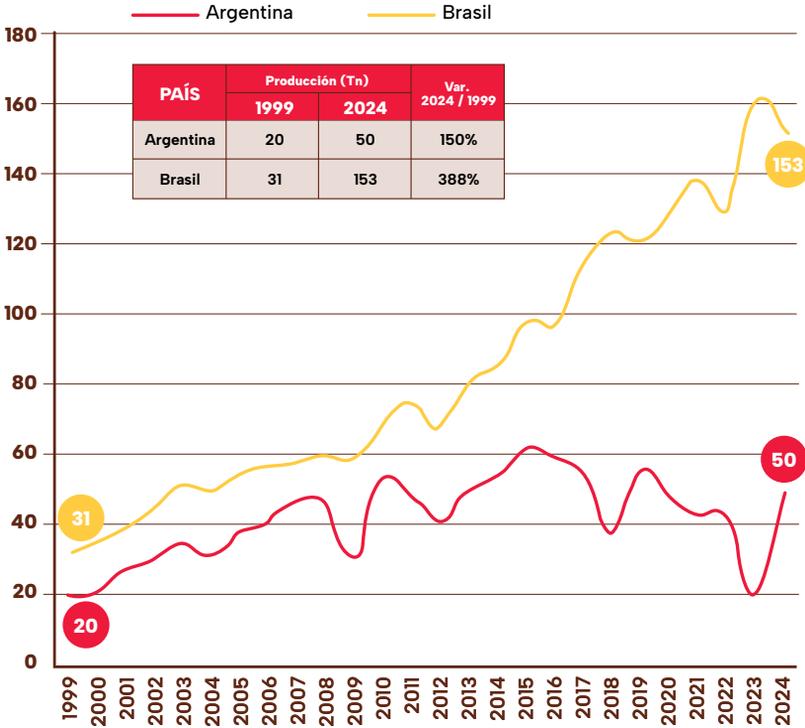
Argentina se encuentra estancada desde el 2011 y desde entonces no ha podido superar su último techo relativo en el crecimiento. El sector agropecuario, al ser un motor importante de crecimiento, por supuesto tiene su correlato. Basta ver la diferencia en la producción de soja de los últimos años de los dos países más competitivos en materia agrícola para evidenciar la divergencia en los niveles de producción.

Tanto Argentina como Brasil son países exportadores de soja. En 1999, ambos países no diferían mucho en las toneladas producidas de soja. Argentina en ese año produjo 20 toneladas, mientras que Brasil produjo 31. Sin embargo, la evolución fue muy diferente en ambos casos. En el 2024, se espera que Brasil llegue a producir 153 millones de toneladas de soja mientras que en Argentina se espera que se llegue a 50 millones de toneladas.

Respaldándonos en los datos, podemos evidenciar el daño ocasionado por las penalidades que sufre el sector y la importancia de eliminar impuestos, regulaciones y las trabas mencionadas. La consecuencia terminó siendo feroz para el desarrollo argentino. Mientras que la producción de soja de Argentina creció 150% en los últimos 25 años, en Brasil lo hizo al 388%.

PRODUCCIÓN DE SOJA

En millones de toneladas



Fuente: elaboración propia en base a Abiove y Secretaría de Agricultura

EL POTENCIAL DEL AGRO

Lo interesante del sector agropecuario es que, a pesar de ser ya un sector competitivo, se estiman potencialidades no menores. La sociedad Rural de Rosario publicó un trabajo interesante con proyecciones al 2031. Es sorprendente la evolución que pueden tener variables relevantes de realizarse las reformas mencionadas más arriba.

Por ejemplo, el estudio estima que sólo en las cadenas de carne, granos y lácteos, se generarían casi 30.000 millones de dólares adicionales en exportaciones, lo que representaría un incremento del 55%. También habría un impacto en materia laboral, generando alrededor de 570.000 nuevos puestos de trabajo para el 2031. Si a esto se le suma desarrollos de las cadenas de las producciones regionales, el agro podría generar 40.000 millones de dólares adicionales en exportaciones y un millón de nuevos puestos de trabajo.¹⁸²

Impacto Potencial del Agro

	ACTUAL	POTENCIAL	VARIACIÓN
Dólares por Exportación (en USD mm)	50.000	90.000	80%
Empleo (mm personas)	2,6	3,6	38%

Fuente: Sociedad Rural de Rosario

¹⁸² Bisang, Roberto & Felici, Santiago. Aportes para un País Diferente. La Bioeconomía como Modelo. La Agrobiointustria como Motor de Desarrollo. Sociedad Rural de Rosario. 2021.

LAS REFORMAS DEL SECTOR AGROPECUARIO

El potencial que tiene el sector agropecuario es más que interesante. Sin embargo, para que se materialice, es necesario superar los desafíos macroeconómicos. En este sentido, es necesario correcciones generales y algunas particulares.

Entre las correcciones generales, son necesarias recuperar la calidad institucional. Esto se logra con mayor respeto a los derechos de propiedad, mayor seguridad jurídica y respetando el rule of law; es decir, reglas de juegos claras y justas para todos. En otras palabras, igualdad ante la ley. Por otro lado, alcanzar y mantener el equilibrio fiscal y monetario es una condición necesaria para sentar las bases de crecimiento, reduciendo el gasto público. Como hemos mencionado, estas reformas son necesarias en términos generales.

Pero el sector agropecuario necesita reformas particulares también. Entre ellas, es importante que la reforma fiscal alivie también a los productores, particularmente eliminando los derechos de exportación y el resto de los impuestos distorsivos. Esto le daría más aire al sector para que pueda dinamizar al mercado laboral. Por otro lado, un país con macro ordenada y calidad institucional contribuirá a que lleguen inversiones. Resulta crucial que la infraestructura del sector se beneficie de estas inversiones para que se puedan adquirir e impulsar nuevas tecnologías. Por último, ayudaría mucho al sector una reforma financiera que haga crecer el sistema financiero, lo que permitiría una mayor cantidad de créditos a todos los sectores, incluyendo al agropecuario.

En lo que respecta a los impuestos distorsivos, es crucial avanzar en la coordinación fiscal entre la Nación y las provincias con el objetivo de simplificar la complicada red tributaria que enfrentan los productores. En este marco, resulta especialmente importante la eliminación (o por lo menos reducción) de Ingresos Brutos y Sellos, que son los impuestos más distorsivos y

encarecen la cadena productiva. Un sistema tributario con menor presión impositiva mejoraría el clima de inversión que el sector necesita para desplegar su potencial competitivo.

No obstante, gran parte del problema se encuentran en las retenciones que sufren los principales productos. En este sentido, se debe ir buscando la eliminación progresiva de las retenciones con una política coherente y alineada con el equilibrio fiscal. Se podría pensar un modelo de dos etapas. En la primera etapa, una reducción a un rango de 20-25% de retenciones para la Soja y menor al 5% para el Trigo y Maíz. Luego, en una segunda etapa, continuar con una reducción gradual de las retenciones. El objetivo final es que el apoyo al productor que vimos anteriormente pase de negativo a neutro. Recordemos, sólo Argentina e India poseen políticas que van en contra del productor, mientras que, en el resto de los países de la OCDE, es un sector subsidiado.

Finalmente, se espera que el hecho de poder quitarle trabas a los productores agropecuarios con las medidas mencionados anteriormente genere la oportunidad y el incentivo para que crezcan los créditos e inversiones en la innovación tecnológica del sector. La eliminación de las retenciones debería fortalecer el incentivo de incrementar la rotación de cultivos, el uso de biocombustibles y la reforestación de áreas degradadas. En un corto plazo, mientras se acomodan las variables macroeconómicas, se podrían tener en cuenta incentivos o créditos a tasa accesible para incentivar un mejor uso de los recursos. No obstante, la eliminación de las retenciones ya podría ser un incentivo más que suficiente para revertir “la producción a la defensiva” que hemos mencionado.

Cap.

XI

La política industrial¹⁸³

Se ha planteado ya la necesidad de presentar propuestas que comprendan holísticamente el desarrollo de los sectores económicos más relevantes. Así como se realizó con el campo, en este capítulo se hablará de una propuesta para la industria.

La industria, que comprende a su vez muchísimos sectores diversos y dinámicos en sí mismos representó en el 2023 el 19.4% del PBI argentino¹⁸⁴. Este sector, es a su vez, emplea alrededor de seis millones de personas de forma asalariada y registrada¹⁸⁵. Estos datos nos dan una pequeña idea de la importancia de la industria en la Argentina y de la necesidad de tener políticas que la comprendan y la ayuden a modernizarse y dinamizarse para coexistir en un entorno de competencia a nivel mundial.

Así como el campo ha sido el motor de la Argentina de las pampas, a industria ha generado sendas transformaciones en toda

183 Elaborado con la colaboración de Iván Cachanosky

184 [Argendata](#).

185 [Argentina Gobierno](#)

la estructura social argentina a lo largo de las décadas. Las discusiones sobre si es mejor uno o el otro son, en nuestra opinión, un absurdo. Es necesario tener ambas, ya sea por el proceso dinamizador que genera el campo en su constante tecnificación o el proceso de transformación que lleva la industria en todo lugar donde se asienta.

EL SECTOR INDUSTRIAL

La tradición argentina desde los inicios del intervencionismo fue la de ejecutar políticas “activas” en el supuesto de que los gobiernos deben ser los que deciden cuáles sectores deben desarrollarse y en cuáles hay que invertir. Siguiendo esta visión equivocada, fueron adoptados e introducidos los dos pilares básicos de lo que se consideró la política industrial: los regímenes de promoción aplicados a sectores de actividad o a provincias, y; los derechos de importación crecientes con el valor agregado del producto y adaptados selectivamente a las industrias promovidas.

El régimen de promoción industrial pasó por varios cambios legislativos. Ha comprendido diversos decretos regionales, sectoriales y de proyectos específicos. Han coexistido regímenes nacionales de promoción industrial o económica para Tierra del Fuego y para cuatro provincias (La Rioja, San Luis, San Juan y Catamarca), y otros bajo leyes provinciales. La ley 22.876¹⁸⁶ de 1977 sustituyó la Ley 21.608¹⁸⁷ la que había modificado la anterior N.º 20.560¹⁸⁸ sancionada en diciembre de 1973, la que a su vez había

186 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-22876-253421>

187 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-21608-28196>

188 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-20560-37924>

modificado la ley 19.904¹⁸⁹ de 1972, resultado ésta de sustituir la ley 18.588¹⁹⁰ de 1970. Las sucesivas modificaciones de leyes que tienen su inicio en 1944 imprimieron sesgos cambiantes según fuera la filosofía más o menos intervencionista del gobierno de turno. Hubo la opción de participación directa del Estado en iniciativas industriales privadas que en 1977 se eliminó. Un cambio importante para limitar el drenaje de recursos impositivos del fisco fue la fijación de un límite al monto acumulado de beneficios impositivos otorgados dentro del régimen.

También se suprimieron los avales del Estado a la financiación y se corrigió la posibilidad que los inversores utilizaran diferimientos de impuestos, y los devolvieran sin indexar después de varios años. La modificación fue que éstos se indexaran. En 1981 fue sancionada la ley 22.371¹⁹¹ creando un reintegro fiscal contra inversiones en equipamiento. El sistema era automático y con diferenciación por regiones. Pretendía sustituir al régimen de promoción, reservándolo para casos especiales. En la realidad se continuó aplicando ambos.

El régimen de Tierra del Fuego tiene características especiales, sumamente generosas, que han promovido radicaciones significativas de empresas electrónicas y artefactos para el hogar¹⁹². Las características de las desgravaciones han determinado una singular artificialidad de los procesos de fabricación. Un ejemplo constatado en los primeros tiempos del régimen: Un televisor era fabricado en Japón; se enviaba a Panamá donde se desembala y se desarma; como kit se envía a Buenos Aires y de ahí por camión a

189 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-19904-181541>

190 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-18588-301478>

191 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-22371-227879>

192 [Argentina Gobierno](#)

Tierra del Fuego; allí se arma, se le agrega el folleto, se embala y se despacha por camión a Buenos Aires desde donde se distribuye a todo el país. La magnitud de los beneficios impositivos y la protección a la importación del producto terminado hacía posible esta artificialidad, pero le dio un impulso importante a Tierra del Fuego.

El criterio de estos regímenes es utilizar incentivos tributarios como principal inductor de inversiones industriales. Estos incentivos alcanzan tanto a los inversores en el proyecto, como a la empresa que resulta de la inversión. En este último caso, las exenciones se extienden por períodos determinados, usualmente diez años. Comprenden los impuestos a las Ganancias, Capitales, Valor Agregado, Sellos y Derechos de Importación de equipos. Algunos problemas de la aplicación de los regímenes de promoción se hicieron evidentes.

El régimen especial de Tierra del Fuego, excesivamente generoso en sus beneficios, ha provocado la mudanza de muchas industrias que ya estaban instaladas en otros lugares con la consiguiente protesta de las poblaciones abandonadas. También hemos visto que algunos descubrieron que es imposible competir ante quienes gozan de desgravaciones excesivas. Apareció la protesta de las empresas perjudicadas o de regiones que ven decaer su actividad en favor de las áreas promocionadas. Hay industrias imposibilitadas de competir frente a las promovidas. La importancia de los beneficios del sistema hizo que sean muy pocas las inversiones industriales que se realizaban fuera de alguno de los regímenes vigentes. No es posible partir con una desventaja frente a la alternativa de obtenerla. Esto significa que la inversión industrial en la Argentina pasó necesariamente por los tamices de la burocracia y además desde 1977 el cupo fiscal establecido en el presupuesto hizo emerger con más claridad una característica innata del régimen: limitó la inversión industrial. El funcionario que decide no arriesga su capital, como la haría un inversor sujeto a las reglas de la competencia. Hay seguramente una gran diferencia entre la

asignación de los recursos que resultaría de una elección y otra. Además, ha sido un caldo de cultivo para la corrupción, que es hartamente conocida en nuestro país.

Sin embargo, Tierra del Fuego no es el único régimen especial. Sí el más importante, representando el 0,33% del PBI¹⁹³. Pero también resulta interesante evidenciar los otros regímenes especiales.

En el cuadro 1 se listan los distintos regímenes de promoción y el gasto tributario que conlleva la aplicación de esos regímenes. Se denomina Gasto Tributario a “la ausencia de recaudación que se produce al otorgar un tratamiento impositivo diferenciado con relación a un sistema tributario de referencia, con el objeto de beneficiar o favorecer el desarrollo de determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos.” (Presupuesto 2025¹⁹⁴, anexo). En otras palabras, implica “una transferencia de recursos públicos implementada a través de una reducción de las obligaciones tributarias con relación a un impuesto de referencia, en lugar de un gasto directo” (Krann, 2004).

En 2023, la suma del gasto tributario para regímenes de promoción fue equivalente al 0,68% del PBI¹⁹⁵, en donde el régimen de Tierra del Fuego incide en casi el 50% del total. Para 2025, el gobierno espera, según el Presupuesto 2025, que el gasto tributario sea del 0,37% del PBI.

193 https://www.economia.gob.ar/onp/presupuesto_ciudadano/seccion2

194 <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2025>

195 [Blog de Economía del Sector Público FCE – UNLP](#)

CUADRO 1: REGÍMENES DE PROMOCIÓN

	2023		2024		2025	
	En millones de \$	% del PBI	En millones de \$	% del PBI	En millones de \$	% del PBI
TOTAL	1.152.263,3	0,6	2.284.623,2	0,39	3.321.123,8	0,37
Promoción económica de Tierra del Fuego. Ley N°19640	509.041	0,27	875.306	0,15	1348.413	0,15
Promoción de la actividad minera. Ley N°24196	136.267	0,07	395.972	0,07	540.941	0,06
Régimen de fortalecimiento de la MiPyME. Ley N°27264	241.322	0,13	422.517	0,07	491.611	0,05
Régimen de promoción de la Economía del Conocimiento. Ley N°27506	77.392	0,04	240.158	0,04	467.352	0,05
Promoción de las Sociedades de Garantía Recíproca. Ley N°24467	69.397	0,04	202.524	0,03	207.832	0,02
Régimen de fomento del uso de fuentes renovables de energía. Leyes N°26190 y 27191	23.483	0,01	72.004	0,01	123.392	0,01
Promoción industrial. Decretos N°2054/92, 804/98, 2334/06	73.297	0,04	37.149	0,01	83.209	0,01
Régimen del autopartismo argentino. Ley N°27263	12.294	0,01	32.553	0,01	47.255	0,01
Reintegro a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional. Decreto 379/01	7.583	0,00	3.690	0,00	6.807	0,00
Régimen de fomento de educación técnica. Ley 22317	1.369	0,00	1.356	0,00	1.666	0,00
Régimen para la promoción y el fomento de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico. Ley 23877	374	0,00	1.123	0,00	1.218	0,00
Régimen de promoción de la industria Naval Argentina. Ley 27418	241	0,00	81	0,00	1.119	0,00
Régimen de apoyo al capital emprendedor. Ley 27349	80	0,00	107	0,00	166	0,00
Régimen de fomento a la generación distribuida de energía renovable integrada a la red eléctrica pública. Ley N°27424 art. 28	123	0,00	85	0,00	142	0,00
Promoción no industrial. Ley N°22021 y Decreto N°135/06	1	0,00	0	0,00	1	0,00
Régimen de inversiones para bosques cultivados. Ley N°25080	-	-	-	-	-	-
Obras de infraestructura crítica. Ley 26422, art. 34	-	-	61	-	-	-

Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto 2025

La propuesta de Libertad y Progreso es suprimir los regímenes de promoción industrial, respetando los derechos adquiridos. En el caso de Tierra del Fuego debe hacérselo con gradualidad.

POLÍTICA DE DERECHOS DE IMPORTACIÓN

La industria argentina es uno de los sectores más protegidos del país. En comparación con los países vecinos de la región, los productos no agrícolas importados pagan un arancel Nación Más Favorecida (NMF) más alto. Según el promedio simple de los rubros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), Argentina tiene un arancel NMF del 14,5% (datos de 2023). El segundo país de la región con el arancel NMF más alto es Bolivia, con un 13,5%. El país con menores aranceles es Perú, con un arancel promedio del 2,5%, y luego Chile, con un 6%, que se caracteriza por tener una tasa uniforme entre los sectores industriales. En los países desarrollados, como EE. UU. y la Unión Europea, los aranceles NMF son del 3,7% y del 3,9%, respectivamente. En Argentina, el sector no agrícola más protegido es el de la ropa, con un arancel del 35%, aunque no es algo propio de Argentina, ya que en Brasil, Bolivia y Colombia también se da un nivel elevado de protección en ese sector.

CUADRO 2: ARANCEL NACIÓN MÁS FAVORECIDA
En %

	Arg	Bra	Uru	Chi	Per	Col	Ecu	Bol	Mex	Par
Productos no agrícolas	14,5	12,6	10,3	6,0	2,5	8,0	11,9	13,5	7,1	8,7
Pescado y productos pesqueros	10,3	8,3	10,3	6,0	0,1	14,3	25,6	17,2	13,8	9,3
Minerales y metales	10,2	8,0	9,6	6,0	0,8	2,3	6,9	9,3	4,2	8,5
Petróleo	0,1	0,1	0,1	6,0	0,0	0,9	3,9	9,8	0,3	0,1
Productos químicos	7,7	5,3	7,1	6,0	1,0	1,9	2,0	6,8	2,3	5,5
Madera, papel y muebles	10,6	8,1	9,8	6,0	2,8	5,5	13,1	14,9	5,0	8,8
Textiles	23,3	22,8	16,4	6,0	6,2	6,1	17,7	17,7	9,8	16,0
Ropa	35,0	35,0	20,0	6,0	11,0	40,0	25,5	40,0	21,2	20,6
Caucho, cuero y calzado	16,1	13,8	15,6	6,0	2,9	6,4	12,3	15,9	6,0	12,2
Maquinaria mecánica, de oficina e informática	12,5	10,1	2,4	6,0	0,1	1,0	2,6	3,6	2,7	1,1
Maquinaria eléctrica y equipo electrónico	14,4	11,7	11,3	6,0	1,7	3,4	10,3	8,3	4,6	7,4
Equipos de transporte	18,6	16,2	8,9	5,4	0,9	7,3	9,3	7,1	10,3	5,8
Otros manufacturados	15,7	11,8	12,6	6,0	2,8	6,4	14,1	11,3	5,1	9,2

Fuente: elaboración propia en base a OMC

En muchas ocasiones, los derechos de importación fueron impuestos como resultado del lobby del sector protegido. En un país en el que el nivel de protección depende de esta actividad, los empresarios deben destinar recursos a esta tarea para poder obtener mayores rentas en vez de buscar la eficiencia de la producción. Por esta razón, es necesario establecer una tasa de aranceles uniforme, como ocurre en Chile, con el objetivo de desincentivar el lobby. Por otro lado, es preciso aplicar tipos de aranceles bajos para que las distintas industrias no dependan de los aranceles para sobrevivir, sino que puedan competir a nivel internacional.

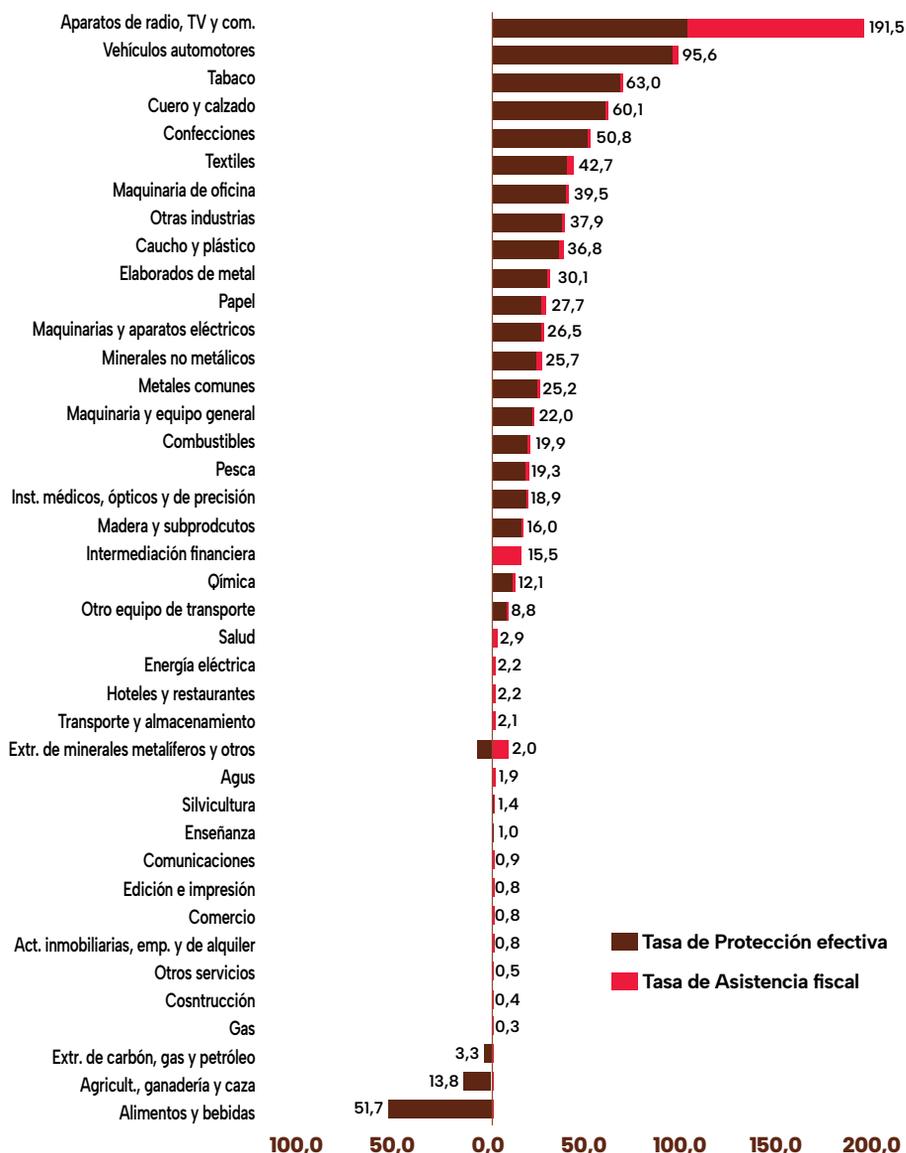
REGÍMENES ESPECIALES Y ARANCELES A LA IMPORTACIÓN

La suma de regímenes especiales y aranceles a las importaciones genera que existan sectores protegidos. Para medir el grado de proteccionismo en cada sector, se observa la Tasa de Asistencia Efectiva (TAE) elaborado por la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC), esta se define: “La TAE es un indicador que busca cuantificar el nivel de asistencia que cada actividad económica recibe producto de la intervención comercial y fiscal del Estado en relación al valor agregado que genera”. (OPC, 2024)¹⁹⁶

Si la TAE es positiva, quiere decir que el intervencionismo estatal aumenta el valor agregado del sector y viceversa si es negativo. Además, un sector con una mayor TAE quiere decir que recibe más asistencia que otro sector con una TAE positiva pero más baja. La TAE está compuesta por dos subindicadores, la Tasa de Protección Efectiva (TPE) y la Tasa de Asistencia Fiscal (TAF). La TPE mide el efecto de la política comercial, mientras que la intervención fiscal se evalúa a través de la TAF.

196 Oficina del Presupuesto del Congreso

GRÁFICO 1: TASA DE ASISTENCIA EFECTIVA (TAE) POR ACTIVIDAD ECONÓMICA. Año 2023 – en % del valor agregado de cada sector



Fuente: elaboración propia en base a OPC

Como se observa en el gráfico 1, el sector más intervenido de manera positiva es el de Aparatos de radio, TV y comunicaciones. La particularidad de este sector es que tiene un elevado nivel en ambos subindicadores. Por un lado, la TAF es elevada por el Régimen de Tierra del Fuego, el cual le otorga grandes beneficios fiscales, y por otro, los bienes que producen están altamente protegidos comercialmente (alto nivel de TPE). En el polo opuesto, se ubican los sectores de Alimentos y bebidas, Agricultura, ganadería y caza, y Extracción de carbón, gas y petróleo en donde la intervención impacta negativamente en el valor agregado principalmente por el efecto de los derechos a las exportaciones (TPE negativa).

UN COMENTARIO SOBRE LA ECOLOGÍA DE MERCADO

La agenda global también incluye la conservación de los recursos naturales e impedir el mal uso de los mismos. Si bien la teoría encapsula el tema del medio ambiente a las “Fallas de Mercado”, existen incentivos desde el sector privado para velar por el uso responsable y la conservación de los recursos naturales. Una Ecología de Mercado funciona con tres pilares esenciales: Derechos de Propiedad, Función Empresarial y Políticas Públicas por parte del Estado.

DERECHOS DE PROPIEDAD

El establecimiento de los Derechos de Propiedad para una solución de mercado a la ecología es vital, ya que es lo que permite incorporar los beneficios y costos del recurso en cuestión. Sin Derechos de Propiedad establecidos, resultaría imposible realizar las estimaciones de costos y beneficios. Un segundo aspecto que aportan los Derechos de Propiedad es que permite la cooperación

entre individuos interesados de los recursos en cuestión. Finalmente, el tercer aporte de la presencia de Derechos de Propiedad es que se comienzan a proyectar flujos futuros de beneficios.

En concreto, en ausencia de Derechos de Propiedad, el incentivo sólo radica en pensar en maximizar beneficios inmediatos, despreocupándose de consecuencias futuras. Un claro ejemplo de esto es la famosa “Tragedia de los Comunes”¹⁹⁷. Una vez establecida la posibilidad de generar beneficios a futuro, los individuos, empresas u ONG’s tendrán los incentivos para conservar los recursos naturales, como puede ser el ecoturismo, la recreación y la investigación de la naturaleza, etc.

LA FUNCIÓN EMPRESARIAL

Al definirse los Derechos de Propiedad se genera la condición necesaria para que la Función Empresarial pueda ser explotada, satisfaciendo a los consumidores. Una vez que existen los Derechos de Propiedad, es posible realizar el intercambio y con éste, surgen los precios, que termina siendo la señal para los emprendedores, individuos u ONG’s interesados en la conservación de los recursos naturales.

El aporte del sector privado, una vez que se le permita entrar en escena, consistirá en encontrar maneras alternativas para la conservación de los recursos naturales descubriendo opciones para valorizar la flora y la fauna de determinadas áreas.

197 CADEP

EL ROL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las Políticas Públicas representan un tercer pilar indispensable para la ecología de mercado. El rol de la Política Pública consistirá en promover y garantizar una definición clara en los derechos de propiedad sobre los terrenos de los propietarios. La clara definición de la propiedad motivará a los emprendedores para generar inversiones que se vinculen con la conservación (privada) de los recursos naturales.

En definitiva, hay dos tareas claves para el Estado en este aspecto. En primer lugar, definir y garantizar los Derechos de Propiedad sobre las tierras. Por otro lado, eliminar las regulaciones estatales que puedan bloquear el emprendimiento ambiental.

REFORMAS DEL SECTOR INDUSTRIAL

Entre las propuestas de Libertad y Progreso para el sector Industrial, podemos destacar varias. En primer lugar, la eliminación de los regímenes de promoción industrial. Por otro lado, también se sugiere reducir las Tasas de NMF y apuntar a alícuotas uniformes como es el caso de Chile. Además, se debe afrontar una fuerte reducción en los costos de importaciones. Finalmente, un Estado que garantice y defina correctamente los Derechos de Propiedad para cuestiones ambientales.

En lo que respecta a la supresión de los regímenes de promoción industrial, se debe tener en cuenta algunas cuestiones. En primer lugar, se deben respetar los derechos adquiridos. Por otro lado, se sugiere para el caso de Tierra del Fuego (por ser el régimen más representativo), que la eliminación sea gradual. Puede pensarse algún tipo de gradualidad “menos light” para la actividad minera (Ley N°24.196¹⁹⁸), el de

198 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24196-594/actualizacion>

fortalecimiento de la MiPyME (Ley N°27.264¹⁹⁹) y el Régimen de promoción de la Economía del Conocimiento (Ley N°27.506²⁰⁰), ya que estos regímenes mencionados tienen un mayor peso en gasto (en % del PBI) en comparación con el resto, rondando entre el 0,5 y 0,6% del PBI. En cambio, para el resto de los regímenes, al tener una proporción menor de gasto/PBI, sugerimos la eliminación inmediata de los mismos.

Los aranceles correspondientes a Nación Más Favorecida que paga Argentina, son sustancialmente mucho más elevados que el de países vecinos. En este marco, se sugieren dos puntos. En primer lugar, realizar una reducción del arancel de Nación Más Favorecida que actualmente se ubica en torno al 14,5%. Tomando un promedio regional, observamos que la alícuota de Nación Más Favorecida sea del 9%. De esta manera, Argentina se alinearía con lo que representa el promedio regional. Reducir el arancel NMF trae grandes ventajas como la mejora en la competitividad, un incremento en la Inversión Extranjera Directa (IED), una mejora de la productividad, ya que las empresas argentinas podrán tener acceso a una mayor gama de productos y materiales importados producto de la reducción del arancel, un fortalecimiento de las relaciones internacionales y, finalmente, una reducción de la dependencia de productos agrícolas en la exportación. En segundo lugar, para evitar los problemas de lobby que hemos mencionado, también se sugiere que el nuevo arancel de NMF sea uniforme para todas las industrias. De esta manera, aquellos empresarios que viven del lobby, tendrán que trabajar en ganar competitividad.

En lo que respecta a los costos de importación, Argentina debe implementar una fuerte reducción en su costo logístico. El

199 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27264-263953/normas-modifican>

200 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27506-324101>

promedio de los costos logísticos de Uruguay, Brasil, Chile, Perú y Colombia para un contenedor de 40 pies es de US\$ 420 en comparación con los US\$ 819 de Argentina²⁰¹. Esto refleja que el costo logístico de Argentina es prácticamente el doble al de los países mencionados en conjunto. En este marco, desde Libertad y Progreso proponemos una reducción en los costos logísticos para empardar dicho promedio. Esto implicaría, en la práctica, una reducción de los costos logísticos del orden del 51%, pasando de US\$ 819 a US\$ 399 en el ejemplo mencionado. En tanto y en cuanto los costos logísticos sean notoriamente más elevados que los de la región, se dificultará poder atraer la IED necesaria para recuperar la tendencia de crecimiento.

Finalmente, en cuestiones ambientales, Libertad y Progreso enfatiza los tres pilares necesarios para que una ecología de mercado sea eficiente. El primer pilar, vinculado a una clara definición de los Derechos de Propiedad de las tierras. Luego, dar libertad para que la Función Empresarial haga su tarea y los emprendedores encuentren beneficios que velan por la preservación de los recursos. Finalmente, el tercer pilar son las políticas públicas del Estado cuyas dos principales funciones son: i) una clara definición de los derechos de propiedad y ii) disminuir legislaciones que traban el desarrollo de emprendimientos.

201 [Infobae Economía](#)

Cap.

XI

La política en salud²⁰²

Trascurrido un año, importantes avances se han realizado en el área de salud, y otros se han anunciado, aunque entendemos que quedan todavía muchas tareas pendientes. En este sentido deben ser mencionadas: la prescripción por nombre genérico de los medicamentos, la libre dispensa de los medicamentos de venta libre o sin prescripción requerida, la receta médica electrónica y la cumplimentación de los programas de salud pública como son la coordinación en la evaluación epidemiológica y provisión de vacunas contra el dengue, así como la incorporación al calendario la vacunación contra el virus sincicial respiratorio (VSR) en las embarazadas entre la semana 32 y 36 del embarazo.

Sin embargo, falta definir aspectos trascendentes que hacen a las reformas de fondo, más allá de las cuestiones coyunturales que deban afrontarse diariamente, y que por el momento parecería que no existen definiciones políticas de avances.

202 Elaborado por Eduardo Filgueira Lima

1. Seguro de salud para población sin cobertura

Este punto tratado extensamente por varios gestores e investigadores del sector salud no ha encontrado hasta el momento eco en el desarrollo de políticas explícitas del Ministerio de Salud.

Debe considerarse que este es uno de los mayores problemas de nuestro sistema pues se encuentra en este momento cautiva del hospital público, con un formato que constituye un claro subsidio a la oferta, con ausencia de incentivos a la mejora, y sus consecuencias que son limitaciones en el acceso, pérdida de la calidad y la eficiencia. Nuestra propuesta es el incentivo y acuerdo para el desarrollo de seguros de salud provinciales; pero del análisis de las perspectivas surge también la posibilidad de llevar adelante un financiamiento inicial, o parcial desde la Nación, con prestación de servicios necesariamente local, con las transformaciones operativas que ello requiere. Parecería en este sentido existir un gran inmovilismo por parte del Ministerio de Salud de la Nación.

2. PAMI (INSSJP)

En este organismo se realizaron auditorías internas, se disminuyó el porcentaje de cobertura en medicamentos y se logró una importante reorganización administrativa y financiera. Pero a su vez y hasta el momento, no se produjeron cambios significativos que reorientaran este importante actor del sistema, cuyo destino final impactará directamente en todo el sistema de salud.

Existen respecto del PAMI, y dada su importancia, varias posiciones para su reorientación como son: 1) dejar de ingresar nuevos afiliados y que los que podrían quedar en la Obra Social Nacional o Seguro privado de

salud que tenían o deseen según las nuevas normativas; 2) federalizarlo transfiriendo los afiliados a sus respectivas jurisdicciones, lo que resulta de enormes dificultades en el momento actual y 3) transformarlo en una Obra Social Nacional como agente del seguro de salud, bajo el control de la SSSalud, siendo esta última la posición defendida por nosotros tal fuera expuesta en trabajos anteriores.

Los motivos son las características del PAMI, su dependencia política, el nivel de sus erogaciones, con baja eficiencia en sus prestaciones y la concentración del gasto que implica su padrón de afiliados, concomitantemente con la cautividad que les impone.

En este tipo de reformas sustantivas del PAMI las políticas de salud, si es que existe alguna definición, no se han expresado de manera clara.

3. Super Intendencia de Servicios de Salud

En el subsistema de la seguridad social las auditorías alcanzaron a una multiplicidad de Obras Sociales, ANDIS, a la Superintendencia de Servicios de Salud y al PAMI (este último no regulado por la SSSalud). En este subsector se eliminó el medio de intermediación que las obras sociales nacionales mantenían para la cobertura por los seguros privados de aquellos afiliados que lo requerían. La medida se oficializó por medio de la Resolución 3284/24²⁰³ por la que los beneficiarios pueden derivar sus aportes y contribuciones a una Obra Social o Prepaga, en forma directa

203 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-3284-2024-405020>

y evitar así las triangulaciones. Además, se dispuso que, a partir del 1 de diciembre de 2024, todas las entidades comprendidas en el Artículo 1 de la Ley 26.682²⁰⁴, es decir los Seguros privados de salud o Prepagas que ofrezcan planes de salud financiados, total o parcialmente, con fondos de la seguridad social, deberán estar inscriptas en el Registro Nacional de Agentes del Seguro (RNAS). Esta medida tiende a evitar el subsidio cruzado que muchas obras sociales ineficientes recibían y que les permitía su subsistencia y a abaratar el aseguramiento a los afiliados.

Mediante el Dto. 70/2023 se desreguló el subsistema de los seguros de salud modificando las leyes 23.660²⁰⁵ y 61²⁰⁶ incorporando a las empresas de medicina prepaga como agentes del seguro de salud las que se encuentran comprendidas en la Ley 26.682

Se mantuvo el antiguo sistema SURGE para el recupero de costos afectados a patologías de alto costo, el que resulta sumamente engorroso en su operatividad y cuya complejidad no ha sido mejorada.

Se realizaron auditorías en las entidades prestadoras y en los afectados por discapacidad, pero no hubo modificaciones en el programa Integración que continúa siendo la principal erogación (hasta el 80% de total de los recursos) de los que son financiados por el SURGE.

También se actualizó la matriz de ajuste por riesgo por edad y sexo correspondiente al Subsidio Automático Nominativo de Obras Sociales (SANO), mediante el cual

204 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23662-64/normas-modifican>

205 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23660-62>

206 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23661-63>

se transfieren recursos a las Obras Sociales teniendo en cuenta la edad y el sexo de sus afiliados y el ingreso promedio por grupo familiar, conforme las modificaciones surgidas a partir del Dto. 274/2024²⁰⁷.

Tampoco encontramos que se hubiera avanzado en la modificación del PMO vigente tal como hemos planteado que sería un importante elemento de sinceramiento en la viabilidad del sistema.

Lo anterior tiende al reordenamiento del sistema de salud, pero quedan cuestiones pendientes en este importante subsector como lo mencionado respecto del PMO, establecer normativas más estrictas respecto de la viabilidad administrativa y financiera de las obras sociales –como tener un padrón mínimo de afiliados y lograr presupuestos base 0 y modernizar la Superintendencia de Servicios de Salud cuya estructura resulta sobredimensionada e ineficiente y hasta el momento no ha tenido una importante reestructuración manteniéndose múltiples cargos jerárquicos²⁰⁸.

Por otra parte, hemos mencionado que el financiamiento de la SSSalud debiera ser desvinculado del Fondo Solidario de Redistribución (FSR)

El Fondo Solidario de Redistribución debe pasar a constituir una unidad independiente de la SSSalud, con miras a convertirse en un reaseguro para patología de excepción que alcance a toda la población del país, como una agencia nacional del seguro para patologías de excepción (aquellas que se encuentra exceptuadas del PMO y que satisfagan criterios de elegibilidad por la agencia de evaluación de tecnologías).

207 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-274-2024-397577>

208 <https://www.argentina.gob.ar/sssalud/transparencia/autoridades-personal>

4. **Agencia Nacional de Evaluación de Tecnologías**

No existe información que permita suponer que existen definiciones a este respecto. Sin embargo, algunos allegados mencionaron (en off) que existen quienes han expresado su interés por llevar adelante este proyecto.

La agencia debiera tener funciones más importantes que las que tiene hoy. La tecnología sanitaria es un conjunto de medicamentos, dispositivos y procedimientos médicos o quirúrgicos utilizados en la atención sanitaria. La incorporación de nuevas tecnologías se ha acelerado de manera importante, así como, el quehacer de la práctica médica habitual. Sin dudas, ha contribuido a permitir diagnósticos tempranos, a descubrir nuevas patologías, al tratamiento de enfermedades antes incurables y, finalmente, a mejorar la cantidad y calidad de vida de muchas personas. Pero esto ha incrementado los costos de la asistencia médica y además en muchos casos se han presentado riesgos, contraindicaciones, efectos adversos y, en muchos, casos beneficios poco acordes con su costo.

Por otra parte, se presentan problemas de tipo financiero, económico, morales, éticos, culturales, sociales y sanitarios que se derivan del hecho que la atención de estos problemas distrae recursos que podrían aplicarse a otras acciones mejor costo efectivas o de mayor utilidad para la sociedad. También hemos analizado como para los pacientes sus demandas deben ser atendidas sin que importen otras razones que puedan ser afectadas.

Los amparos judiciales no son un buen camino para la resolución justa de problemas que implican otros múltiples aspectos que van más allá de lo que puede dictaminar la justicia. Es por ello que -como debemos remitirnos a alguna referencia creíble y por lo menos valida en cuanto a su sustento argumental y científico, que atienda la multiplicidad de

aspectos que en estas decisiones intervienen- la creación de una Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias, es una política de salud hoy imprescindible.

No es este un tema de reciente data. Muchos países desarrollados tienen ya sus propias agencias y organizaciones referidas al tema.

Por ejemplo, la agencia debiera generar la modificación y actualización del PMO, generar los protocolos de diagnóstico y tratamiento o guías clínicas de acción médica y definir las patologías de excepción a cubrir y su modalidad. Así como servir de importante asistente de la Justicia.

Pero reiteramos que en este aspecto no han existido avances de importancia.

5. Política de medicamentos

Como aspectos a destacar debemos mencionar, la implementación de la receta electrónica mediante el Dto. 345/2024²⁰⁹, las medidas tomadas sobre los circuitos de dispensa de medicamentos, y la promoción de los medicamentos genéricos.

A través del decreto 63/2024²¹⁰, se comenzó a avanzar en la reglamentación del DNU 70/23 sobre los artículos vinculados a la prescripción de medicamentos y su comercialización. Se liberó a las provincias para la libre importación de medicamentos, insumos o drogas para la fabricación.

Por otra parte, se redujo el porcentaje de cobertura de los medicamentos en la seguridad social y se facilitó la dispensa de los medicamentos de venta libre.

209 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-345-2024-398297>

210 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-63-2024-396144>

La garantía de calidad de los medicamentos sigue por los carriles habituales sin cambios significativos.

Lo mismo puede decirse respecto de la prescripción por uso racional de medicamentos que debiera ser una función requerible -por los protocolos o guías clínicas de diagnóstico y tratamiento- a la agencia de evaluación de tecnologías mencionada, aspectos de íntima vinculación de los que no se tienen definiciones claras a la fecha.

Finalmente, la intervención del gobierno nacional en este punto ha sido importante existen algunas cuestiones pendientes que se definirán en concordancia con otros aspectos relevantes en este sector.

6. Fondo de reaseguro para patologías de alto costo

No ha habido avances en este punto que sería de mucha importancia para todo el sistema de salud ya que la propuesta tiende al aseguramiento de todo organismo que requiera la cobertura de este tipo de patologías ya se trata de ministerios provinciales, como obras sociales provinciales, otras obras sociales no reguladas por la SSSalud, el PAMI, etc. con la consiguiente reducción de costos, mejora de la accesibilidad y eficiencia.

No es un concepto fácil de revertir ya que el actual FSR -si bien fue depurado parcialmente mediante la eliminación del programa SUMA y otras medidas- tiene hasta un 80% de sus erogaciones destinadas al programa Integración.

Pero la idea final expuesta no ha sido materializada aún, ni existen indicios de avances en esta materia

7. Modernización de Ministerio de Salud

Por ejemplo, los programas que hacen a las áreas de salud pública a los que se ha dado cumplimentación, como a otros aspectos que requerían urgente tratamiento dada la crítica situación heredada en cuestiones de financiamiento general y particularmente en insumos, equipamiento y recursos humanos.

En el mismo sentido se expresó taxativamente que el Ministerio de Salud de la Nación no es el responsable primario de la prestación de servicios de salud, que se trata de una función no delegada por las provincias, las que deben asumir ese papel y ser el Ministerio nacional un órgano coordinador y eventualmente tener un papel rector sobre el direccionamiento del sistema.

Este planteo –refrendado en reuniones del COFESA– avaló la posición nacional de transferir los denominados hospitales nacionales a las provincias, frente a lo que hubo disparidad de criterios, pero los que de no efectivizar estas transferencias se avanzaría en la gestión privada de los mismos. A su vez cabe mencionar la multiplicidad de irregularidades encontradas en estos mismos nosocomios, en base a las auditorías efectuadas en relación a compras, contratos de servicios (limpieza, vigilancia, etc.) y personal de los hospitales nacionales, lo que avalaría la decisión.

Es decir, se fortaleció el concepto de federalismo reconociendo explícitamente que la salud es un servicio a prestar por las provincias por ser una función no delegada a la Nación y en el mismo sentido la necesidad de delimitar y acotar las funciones de esta.

Si la función el Ministerio de Salud es básicamente y como se pretende el de rectoría, cabe acotar que no se han definido la orientación general que se pretende

como orientación general para facilitar los procesos de reforma que todos reconocen necesarios.

Este último planteo queda bien expuesto con el problema de los hospitales nacionales, recuérdese que se trata de: Hospital en Red Especializado en Salud Mental y Adicciones Laura Bonaparte (CABA), Hospital de Alta Complejidad de El Calafate (Santa Cruz), el Hospital René Favalaro (La Matanza, PBA), el Hospital Posadas (Morón, PBA), el Hospital Nacional de la Comunidad Ramón Carrillo (ex Colonia Montes De Oca, PBA), el Hospital de Alta Complejidad El Cruce (Florencio Varela, PBA), el Hospital de Alta Complejidad del Bicentenario (Esteban Echeverría, PBA), el Hospital Baldomero Sommer (General Rodríguez, PBA), el Hospital de Cuenca Alta Néstor Kirchner (Cañuelas, PBA), y el Hospital de Pediatría “Prof. Dr. Juan P. Garrahan” (Buenos Aires, CABA).

A su vez a nivel central se dieron de direcciones que respondían a programas sin eficiencia en su gestión como por ejemplo las direcciones de Géneros y Diversidad; Recursos Físicos; Municipios y Comunidades Saludables, Uso apropiado de antimicrobianos, Vigilancia epidemiológica por laboratorios, Zoonosis, Programa Nacional de becas comunitarias, etc. todo aquello que –según una multiplicidad de auditorías efectuadas- lo que constituía un subsidio a la oferta de programas o superpuestos a otros, o creados con intencionalidad política más que con interés de servir a la comunidad y ser eficiente en el gasto.

Y la reducción de cargos políticos del ministerio. Como también en la no renovación de contratos de personal excedente. En el mismo sentido se reordenó el sistema de dación de medicamentos que configuraba la DADSE, requiriendo la negativa expresa de las provincias para dar curso a la provisión. Como por su parte introduciendo algunas modificaciones a la ley de Salud mental.

LOS PUNTOS QUE HABÍAMOS PROPUESTO ERAN:

- Lograr la cobertura universal incorporando al aseguramiento a más de 18 mil personas no aseguradas, en acuerdo con las provincias
- Transformar el PAMI en un agente del Seguro de Salud
- Transformar la SSSalud en la Agencia nacional del Seguro de Salud
- Agencia de Evaluación de Tecnologías (independiente)
- Desarrollar una política nacional de medicamentos
- Transformar el FSR en el Seguro Nacional para Patologías de Excepción
- Modernizar el Ministerio de Salud

En el sector salud importantes temas se han abordado con resultados positivos. Abordar procesos de reforma con criterios facilitadores de los mismos es una ímproba tarea. Pero en este sentido no contamos con elementos que permitan proyectar las próximas acciones. Consideramos que las políticas del Ministerio de salud este primer año se han abocado a los problemas urgentes. Las reformas de fondo esperan su tiempo y son por ahora una deuda a futuro.

HACIA EL SEGUNDO AÑO DE MILEI

En las páginas precedentes hemos pasado revista de las acciones desarrolladas durante el primer año de la gestión del presidente Javier Milei relativas a las propuestas presentadas a fines de 2022 en nuestro libro “Reformas ...”

Los procesos de cambio son dinámicos por su naturaleza. La reacción de la sociedad a las medidas transformadoras, así como los límites que impone la división de poderes, determinan modificaciones sobre la marcha. Más aún si se parte de deformaciones estructurales creadas durante décadas. Con esta comprensión se ha pasado revista a lo realizado y lo que queda por hacer en las diferentes áreas de gobierno. Dado que se ha tomado como periodo de análisis el primer año del mandato de Milei, es posible que al momento en que el lector recorra estas líneas varias de las medidas que se mencionan como omitidas puedan ya haber sido implementadas.

Es el impulso reformador del gobierno es uno de los rasgos más positivos y al que damos mayor valoración. Debe continuarse en este camino para profundizar los cambios reclamados para construir nuestro futuro. Desde la Fundación Libertad y Progreso destacamos que las reformas son muchas y necesarias, pero confiamos plenamente en la voluntad del pueblo argentino para permitir llevarlas a cabo en democracia consolidando el camino hacia la prosperidad.

“El impulso reformador del gobierno es ‘uno de los rasgos más positivos’, y Libertad y Progreso confía en la voluntad de la ciudadanía y sus representantes para profundizar estas reformas que son necesarias para consolidar el progreso.”

La salida del largo período de estancamiento y frustración de la Argentina admitía sólo un camino: el retorno a las fuentes. Son las ideas que Alberdi logró imprimir en nuestra Constitución Nacional y que fueron los cimientos de una Nación que logró ser un faro de atracción de un mundo que la admiraba. El proceso de cambio llevado adelante por el gobierno de Javier Milei sigue trabajosamente ese camino no sin las dificultades de reconstruir lo destruido y de poner equilibrio en el trato hacia quienes resisten el cambio. Son aquellas reformas que aún faltan por hacer.

Este libro expone lo realizado en el primer tercio del gobierno de Milei sin perder de vista las propuestas en nuestro libro "Reformas para Construir Nuestro Futuro" (2022). Ese análisis previo nos lleva a entender muchas de las aristas de las reformas emprendidas.

El lector también se encontrará la reiteración de reformas que aún no han sido encaradas por voluntad de los tiempos políticos. Estas representan un proyecto de país donde la libertad y el progreso sean el norte al que hay que dirigirse. Hacia allí apunta el camino hacia el cambio.

ISBN 978-987-47163-6-1

