

MILEI REFORM WATCH 2023-2027

# LOS DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE MILEI

BALANCE DEL PRIMER AÑO  
DE GOBIERNO



**UFM**  
UNIVERSIDAD  
FRANCISCO  
MARROQUÍN

Reform Watch

## Resumen

El primer año de gobierno de Javier Milei se desarrolló en un contexto político difícil, con una representación limitada en el Congreso y una fuerte resistencia de la oposición. A pesar de esto, se impulsaron reformas clave para transformar el Estado, reducir el gasto público y modernizar la administración, destacándose el Decreto 70/23 y la Ley Bases. Estas medidas incluyeron desregulación, ajustes fiscales, privatización de empresas estatales y la simplificación de trámites burocráticos. También se promovieron inversiones en sectores estratégicos como energía y minería, aunque muchas iniciativas enfrentaron obstáculos en el Congreso. La creación del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado ayudó a acelerar los cambios, pero quedan desafíos importantes, como eliminar el control de cambios, definir la política monetaria y fortalecer el apoyo político en provincias y municipios. A pesar de las dificultades, el primer año mostró avances en la estabilización económica y la transformación institucional, sentando las bases para el futuro.

***Palabras clave: Argentina, Javier Milei, provincias, impuestos coparticipativos, Congreso de Argentina, Decreto 70/23, Ley Bases, desregulación, Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado, cepo, controles cambiarios, dolarización, burocracia***

**AVISO IMPORTANTE: El análisis contenido en este artículo es obra exclusiva de su autor. Las aseveraciones realizadas no son necesariamente compartidas ni son la postura oficial de la Universidad Francisco Marroquín.**

Autor: Ricardo M. Rojas  
[UFM Reform Watch](#)  
Universidad Francisco Marroquín

Diciembre del 2024

# Los desafíos institucionales de Milei: balance del primer año de gobierno

POR: RICARDO M. ROJAS

## Introducción

Como se ha señalado en los informes previos emitidos a lo largo del año, el gobierno de Javier Milei asumió en un contexto de fuerte debilidad política. Ganó las elecciones sobre la base de su propia figura y la popularidad que adquirió en los últimos años. No tenía partido político constituido formalmente, muy poca presencia institucional en las provincias, y tras las elecciones solo pudo ingresar al Congreso un puñado de diputados y senadores que respondían a su sector, la mayoría de ellos sin experiencia en la función pública.

Su estilo confrontativo, que fue un factor decisivo para lograr la adhesión popular, lo llevó a enfrentarse fuertemente con una parte del espectro político, especialmente con los bloques de peronistas, radicales y de izquierda que conservan cierta simpatía con el gobierno anterior, o al menos unidos por su confrontación con las ideas del gobierno actual, y que juntos constituyen un bloque mayoritario en ambas Cámaras del Congreso, y encabezan varios gobiernos provinciales.

Ello provocó que, desde el comienzo, el presidente debiera construir su propia autoridad política para encarar un proceso de transformación del país que tenía muy bien elaborado al momento de asumir su mandato. Tras algunos meses de fuerte confrontación con la oposición, aproximadamente desde mediados del 2023 inició una política menos agresiva, o por lo menos conservó su actitud con los grupos más radicalizados en su contra.

Paralelamente, incrementó los lazos con otra parte de los partidos de la oposición, especialmente con diputados y senadores del PRO y de una parte del radicalismo. El apoyo de esos sectores fue decisivo para lograr la aprobación de leyes muy necesarias e impedir la sanción de otras con las cuales la oposición más radicalizada ha querido perjudicar los planes del gobierno.

Asimismo, se puede considerar a otro grupo de legisladores y gobernadores, fundamentalmente provenientes del peronismo no kirchnerista, del radicalismo y de partidos provinciales menores, que tienen una actitud expectante. Se suele decir que en política mandan los resultados, y estos sectores entonces adoptaron desde el inicio una actitud cautelosa, a la espera del desarrollo de los acontecimientos. Por ello, han escatimado su apoyo a la aprobación de leyes fundamentales, y en algunos casos lo han hecho con reservas o imponiendo restricciones.

En el marco de esta situación política de inicio, se deberán entonces examinar las principales medidas impulsadas por el gobierno para afrontar la crisis económica y social heredada, y la posibilidad de encarar los desafíos que tendrá de cara al futuro.

## **I. Las principales normas impulsadas por el presidente en su primer año**

La crítica situación del país en diciembre del 2023 requería de decisiones radicales que solo podían adoptarse mediante reformas legislativas. A poco de asumir el cargo, el 20 de diciembre, el presidente emitió el decreto 70/23, que dispuso varias modificaciones legislativas y desregulaciones para paliar la emergencia.

Una semana después, el 27 de diciembre, envió al Congreso un extenso proyecto de ley de 667 artículos que fue conocida como Ley Bases. Esta ley abarcaba una gran cantidad de temas, que incluía reformas políticas y electorales, reformas económicas en todas las áreas, un capítulo de reformas tributarias y otras vinculadas con la legislación laboral.

A partir de entonces, se pueden mencionar varios hitos jurídicos, los primeros de los cuales han sido examinados con más detalle en varios informes previos. En este sentido debemos señalar:

1. Decreto 70/23
2. Ley Bases
3. Ley de Medidas Fiscales Paliativas y Relevantes
4. Creación del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado
5. Acta de Mayo
6. El proyecto de presupuesto para el 2025

La puesta en marcha de todas las reformas legislativas, económicas e institucionales, propuestas por el gobierno, tuvo una fuerte resistencia por parte de las mayorías peronistas y de izquierda en el Congreso.

## 1. DECRETO 70/23

En el caso del decreto 70/23, a diferencia de lo que ha ocurrido desde la reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia por la reforma constitucional de 1994 y la ley reglamentaria 26.122 del 2006, de inmediato, y por impulso del bloque opositor, se inició el trámite para su tratamiento parlamentario.

Cabe mencionar que la ley reglamentaria, sancionada durante el gobierno de Néstor Kirchner, tiene un procedimiento decididamente orientado a la convalidación de los decretos, pues para su derogación requiere el voto negativo de cada una de las cámaras del Congreso, y los actos llevados a cabo durante su vigencia permanecen válidos para la protección de los derechos adquiridos y el principio de certidumbre jurídica.

No obstante, el proceso de estudio del DNU avanzó, el Senado lo rechazó, pero no se produjo su tratamiento en la Cámara de Diputados, por lo que por el momento continúa vigente, y los distintos actos llevados a cabo en su virtud mantendrán su validez.

Es curioso que la misma oposición que sancionó la ley y usufructuó de ella durante casi dos décadas, para garantizar la convalidación de los DNU sancionados durante los gobiernos kirchneristas, a partir del establecimiento del nuevo gobierno han manifestado que la consideran inadecuada y han impulsado su reforma, lo que hasta ahora no pudo avanzar, gracias a la oposición de los legisladores de LLA, PRO y parte del radicalismo.

No obstante las resistencias, el decreto ha permitido al gobierno promover la reforma del Estado, que incluye achicar la cantidad de oficinas, organismos, secretarías y subsecretarías, disminuyendo considerablemente los gastos no solo de personal jerárquico y contratado, sino de insumos, viáticos y otros gastos innecesarios de gestión.

También permitió iniciar un proceso de desregulación, que, como veremos, se intensificó a partir de la sanción de la Ley Bases y de la creación del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado.

El decreto incluyó desregulaciones que tienen que ver con la vuelta a la libertad contractual en varias áreas —lo que incluye modificaciones al Código Civil—, y avances en la desregulación en materia de comercio exterior, régimen laboral, regímenes económicos especiales vinculados con economía regionales, reformas en materia de salud, etc.

**«La crítica situación del país en diciembre del 2023 requería de decisiones radicales que solo podían adoptarse mediante reformas legislativas»**

De todos modos, este decreto que ha iniciado un camino tiene la limitación de que solo puede abarcar áreas en las que puede justificarse una auténtica necesidad y urgencia para actuar sin esperar la intervención del Congreso. Una reforma más profunda requería una ley, cuya sanción se retrasó varios meses debido a las oposiciones en el Congreso.

## **2. LEY BASES**

Como se señaló más arriba, el 27 de diciembre, el presidente envió al Congreso un proyecto de ley de 667 artículos que preveía una reforma integral de áreas del Estado que iban desde la reforma política a la impositiva, la económica, laboral, privatizaciones, etc. Constituyó una propuesta radical de reforma, donde estaba plasmado su plan de gobierno y sus promesas electorales.

Sin embargo, ese proyecto, por obra de la oposición, inició un largo y tortuoso camino que culminó con la sanción de la ley 27.742, sancionada el 27 de junio y publicada en el Boletín Oficial del 8 de julio del 2024. De sus iniciales 667 artículos solo fueron aprobados 238 —algunos con modificaciones negociadas en el Congreso—, eliminando todo el capítulo de la reforma política y el de la legislación fiscal, aunque sancionando en paralelo una ley de naturaleza tributaria aprobada el mismo día, que veremos en el punto siguiente.

No obstante haber reducido a un tercio la ley original, y los valiosísimos seis meses que se perdieron en discusiones políticas con una oposición muy dura, con lo que quedó de la ley pudo el gobierno intensificar la reforma del Estado.

Entre las principales reformas e instrumentos obtenidos a partir de la ley, tal como se detalló en el informe preparado en su momento, estuvo la delegación legislativa en áreas de administración, en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional, que fue conferida para mejorar el funcionamiento de las distintas áreas del Estado, disminuir su dimensión e incrementar el control de sus actos.

Ello le permitió avanzar en la reorganización de las distintas oficinas del gobierno, eliminar algunas, mejorar el funcionamiento de otras, con el propósito de lograr un trabajo más eficiente y disminuir su tamaño y costo operativo. Se dieron de baja muchos contratos creados en los últimos tiempos del gobierno anterior y se derivó personal de áreas que se desactivaron a otras donde eran útiles. Esta tarea de reorganización permitió descubrir, en varios ámbitos, en especial en los ministerios de Capital Humano y de Justicia, y en organismos descentralizados, varias maniobras fraudulentas con fondos públicos, que fueron rápidamente desactivadas y se hicieron las denuncias penales correspondientes ante la justicia federal.

**«Por obra de la oposición, inició un largo y tortuoso camino que culminó con la sanción de la Ley Bases, sancionada el 27 de junio. De sus iniciales 667 artículos solo fueron aprobados 238 —algunos con modificaciones negociadas en el Congreso—, eliminando todo el capítulo de la reforma política y el de la legislación fiscal»**

También se establecieron las reglas básicas para iniciar un proceso de privatizaciones. La lista de empresas públicas a ser privatizadas se redujo de la inicial propuesta del Poder Ejecutivo. Una de las empresas excluidas fue Aerolíneas Argentinas; sin embargo, una sucesión de huelgas y actos de cierta violencia impulsados por los sindicatos vinculados a dicha compañía motivó que con posterioridad se lograra el apoyo necesario para integrarla a las que serán privatizadas.

En virtud de las disposiciones del decreto 70/23 y la Ley Bases, se produjeron desregulaciones importantes, como la eliminación de la ley de alquileres, que produjo rápidamente un incremento en la oferta de viviendas, con la consecuente baja en los precios, y se sentaron las bases para la desregulación de las rutas aerocomerciales, algo que ha venido acompañado con el proceso de privatización de Aerolíneas Argentinas y de varios servicios vinculados con la operación de los aeropuertos. Se produjeron asimismo modificaciones para facilitar el comercio exterior y la desregulación de varios tipos de producciones regionales.

La ley también incluye varias normas vinculadas con el régimen legal de la administración pública y sus funcionarios, así como modificaciones en el área de la legislación laboral y de minería.

En este sentido, uno de los institutos más importantes contenidos en la ley es el RIGI, un régimen para grandes inversiones que garantiza ciertas exenciones tanto impositivas como de regulaciones, para promover la llegada de inversiones.

A través de este nuevo sistema de grandes inversiones, se han comprometido para los próximos años, inversiones iniciales por al menos 2500 millones de dólares en las áreas de producción de petróleo, gas y minería. El área de Vaca Muerta, una enorme reserva de petróleo y gas, será explotada luego de mucho tiempo en que no se podían producir inversiones, por una combinación de incapacidad operativa y financiera de la empresa estatal YPF, y regulaciones legislativas que impedían o desalentaban la inversión privada.

Producto de esta apertura del mercado y anuncio de inversiones ha sido el reciente acuerdo que el presidente Milei efectuó con el presidente Lula, para la venta de gas a Brasil. Luego de años de escasez e importación de ambos productos por las prohibiciones a la inversión en esas áreas por empresas privadas y la falta de seguridad jurídica, se vislumbra en el futuro autoabastecimiento y exportaciones, tanto de petróleo como de gas.

A ello debe sumarse el interés de importantes empresas mineras que evalúan la instalación en el país para explotar la extracción de varios minerales, de los que destaca el interés por el litio.

### 3. LEY DE MEDIDAS FISCALES PALIATIVAS Y RELEVANTES

Conjuntamente con la Ley Bases, se sancionó la Ley de Medidas Fiscales Paliativas y Relevantes (Ley 27.743), que produjo una serie de modificaciones y alivios en materia impositiva, aduanera y de seguridad social.

Por una parte, esta ley establece un régimen especial para la regularización de deudas de esa naturaleza, mediante un pago voluntario con importantes quitas que llegan hasta el 70 %. También la posibilidad de ingresar al mercado formal sumas de dinero que no habían sido previamente declaradas. Estos pagos están sujetos a un impuesto que tiene una alícuota que oscila entre el 5 y el 10 %, pero con un mínimo no imponible de 100 000 dólares.

Esta medida permitió regularizar a muchos emprendimientos pequeños y medianos que estaban en mora, y en consecuencia incorporarlos o reincorporarlos al mercado económico formal.

Esto supuso además un blanqueo de capitales que las personas mantenían guardados generalmente en dólares fuera del circuito financiero, como una manera de resguardarlos de los vaivenes de la política económica y la inseguridad jurídica que se vivió en los últimos años.

Este blanqueo alcanzó a los 20 000 millones de dólares inicialmente, la mayoría de ese dinero en billetes que fueron depositados en más de 300 000 cuentas en dólares abiertas en los distintos bancos. El grueso de esos depósitos fue por cantidades inferiores a los 100 000 dólares, que es la suma que estaba exenta de impuestos. Algunas dificultades para las transferencias desde el exterior impidieron a último momento que esa cifra se pudiera incrementar.

De este modo, el gobierno logró el ingreso efectivo o la promesa de inversiones en ambos extremos del mercado: por parte de individuos que venían guardando pequeños y medianos ahorros fuera del mercado financiero, y por grandes empresas extranjeras interesadas en inversiones en importantes proyectos productivos.

Esta ley, además, estableció algunas modificaciones para simplificar la percepción de impuestos, redujo la alícuota del impuesto de bienes personales y restableció temporalmente el impuesto a las ganancias.



#### 4. CREACIÓN DEL MINISTERIO DE DESREGULACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

La creación del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado ha dado un impulso enorme que potenció y aceleró el proceso de reformas anunciado por el presidente.

Fue creado por el Decreto 585/24, del 4 de julio, que modificó la ley de ministerios, incluyendo este nuevo, a cuyo cargo fue designado Federico Sturzenegger, quien asumió la titularidad el 5 de julio.

Según dispone el decreto, compete a este ministerio la asistencia al presidente y al jefe de Gabinete de Ministros, en todo lo concerniente a implementar la desregulación, reforma y modernización del Estado, en miras a redimensionar y reducir el gasto público y aumentar la eficiencia y eficacia de los organismos de la Administración Pública Nacional, la transformación de gestión, la simplificación del Estado, el diseño y ejecución de políticas relativas al empleo público.

En ejecución de las funciones específicas que establece el decreto, y que fueron oportunamente detalladas en el informe respectivo, este ministerio inició una febril actividad, que puede sintetizarse en las siguientes áreas:

- a. Reglamentación de las modificaciones introducidas a partir del Decreto 70/23 y de la Ley Bases. Desde el Ministerio de Desregulación se prepararon todos los decretos reglamentarios para implementar el blanqueo, el RIGI, la reforma laboral, tributaria, etc.
- b. Ley de Hojarasca. El ministerio preparó un proyecto de ley para derogar más de setenta leyes inútiles, obsoletas o que restringían derechos individuales.
- c. Se inició un proceso de eliminación de trámites, restricciones, pagos de cánones, permisos, etc., que encarecían o entorpecían el ejercicio de un sinnúmero de actividades. En todas las áreas de la vida económica y social se inició este proceso de eliminación de burocracia, que en algunos casos supone un alivio para los particulares que necesitan gestiones varias, y también para quienes ejercen actividades económicas y de este modo ven facilitada su actividad y eliminadas restricciones o permisos que suponían costos adicionales.
- d. Ha colaborado este ministerio, además de con el presidente y el jefe de Gabinete, con los demás ministerios en los cuales se han iniciado procesos de eliminación de trámites y burocracia innecesaria. Entre las áreas que han avanzado más en este sentido se pueden mencionar el Ministerio de Capital Humano y el Ministerio de Justicia.

e. Recientemente, por Decreto 1055/24 del 28 de noviembre, se ha habilitado un portal dependiente del Ministerio de Desregulación, para que cualquier persona o entidad, de manera nominada o anónima, puede proponer o señalar normas que entorpecen el ejercicio de los derechos o imponen trámites o permisos innecesarios.

En este portal se discriminan distintos tipos de normas, para facilitar el procesamiento de la información. Se pueden denunciar normas de carácter nacional (leyes, decretos, resoluciones nacionales), provincial (leyes o decretos provinciales) o municipal (ordenanzas). De este modo, el ministerio procede al análisis de las normas denunciadas, y en caso de considerarlo conveniente, proceder a su remoción o modificación. Respecto de las normas de carácter provincial o municipal, se remitirá la información a las autoridades respectivas.

A través de este trabajo permanente, se va produciendo paulatinamente una transformación en el orden jurídico del país, que parece ir bastante más allá de las 4000 reformas que prometió el presidente al iniciar su gobierno.

## **5. ACTA DE MAYO**

Una preocupación fundamental del presidente ha sido que el proceso de reformas encarado necesita ser acompañado por las provincias. La autonomía provincial hace que muchos de los gobiernos del interior del país hayan sido particularmente ineficientes en el manejo de sus recursos. Las enormes sumas que reciben por vía de coparticipación o regalías petroleras y mineras, sumadas a la percepción de sus propios impuestos provinciales y tasas municipales, no alcanzan para paliar sus déficits, debido a los enormes gastos muchas veces destinados a fortalecer el poder político de algunos gobiernos. Ello llevó a gobiernos nacionales anteriores a negociar apoyos de gobernadores a cambio de inversiones en obras públicas o aportes extraordinarios.

Se ha visto incluso que, en determinadas provincias, las reducciones impositivas nacionales se han compensado con nuevos impuestos provinciales, e incluso impuestos encubiertos que, ilegítimamente, disponen algunos municipios con la excusa de tratarse de tasas por servicios inexistentes.

El gran esfuerzo que lleva a cabo la ciudadanía para soportar esta reestructuración del Estado y disminución de los gastos pelagra, debido a la actitud displicente de ciertos gobernadores que pretenden sustituir las reducciones tributarias a nivel nacional por nuevas tributaciones en las áreas provincial y municipal. Por este motivo, desde el primer momento el gobierno nacional intentó involucrar a las provincias en el proceso de reforma del Estado.

Desafortunadamente, varias provincias, en su mayoría gobernadas por el peronismo, no han recibido con buen grado estas políticas de austeridad. Una primera convocatoria a un Acuerdo de Mayo, que el presidente intentó llevar a cabo el 25 de mayo en el Cabildo de la ciudad de Buenos Aires, fracasó por falta de respuesta positiva de muchos gobernadores.

A partir de entonces se inició un proceso de diálogo, especialmente a través del jefe de Gabinete de Ministros, que dio como resultado que entre los últimos minutos del 8 de julio y los primeros del 9 de julio, en la Casa de Tucumán, finalmente se suscribiera el Acta de Mayo, por los jefes de 18 de las 24 jurisdicciones del país y varios invitados especiales.

Los diez puntos contenidos en el acta manifiestan un compromiso de los suscriptores por garantizar la vigencia de la propiedad privada, el compromiso en mantener el equilibrio fiscal y la reducción del gasto público en todas las jurisdicciones, una reforma en materia fiscal, laboral y previsional, el refuerzo de la educación primaria y secundaria, una reforma del sistema de coparticipación de impuestos federales, la explotación de los recursos naturales y la apertura del comercio internacional.

A partir de ese momento, algunas provincias han avanzado en la consecución de esos objetivos –incluso algunas iniciaron el proceso antes de la suscripción del acuerdo–, y otras no lo han hecho a pesar del compromiso.

Será vital que la reforma del Estado se efectúe también en el interior del país. Como se señaló antes, la reciente creación del portal para proponer reformas tendientes a la eliminación de burocracia y costos innecesarios incluye un área para denunciar tales normas a nivel provincial y municipal, lo que puede enmarcarse en el compromiso asumido por el Acta de Mayo.

## 6. EL PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA EL 2025

El presidente presentó en tiempo y forma, tal como lo exige la Constitución y la ley de presupuestos, el proyecto de Presupuesto Nacional para el periodo 2025. Esta ley es fundamental y quizá la más importante que se sanciona cada año, pues en ella se establecen los recursos que el Estado quitará a los habitantes del país (cuantitativa y cualitativamente) y en qué empleará dicho dinero.

Sin embargo, por distintos motivos esa ley ha sido desvirtuada a lo largo de las últimas décadas. De hecho, actualmente el gobierno está operando con un presupuesto anterior, pues el que debió sancionarse en el 2023 para regir durante el 2024, no logró ser aprobado en término. Ya sea porque se gasta más de lo que indica el presupuesto, porque no se incluyen en él los gastos de organismos descentralizados o las llamadas «empresas públicas», por los desfasajes

provocados por la inflación y otros motivos, se ha prestado poca atención a una ley que debería ser considerada como una garantía fundamental para los habitantes del país.

A lo largo de los años se sancionaron presupuestos deficitarios explícitamente, cuyas diferencias debieron cubrirse con emisión monetaria o endeudamiento; también presupuestos que a medio año debieron sufrir ampliaciones porque el gobierno se extralimitó en los gastos. Muchos años los presupuestos no fueron aprobados en término y se utilizaron los del año anterior. En definitiva, la ley de presupuestos no fue tomada con seriedad y los gobiernos gastaron lo que quisieron.

Fiel a su cruzada por tener un presupuesto equilibrado, basado en una fuerte rebaja del gasto, el presidente envió al Congreso un proyecto que contiene una particularidad novedosa: se prevé un equilibrio presupuestario en sí mismo. El proyecto dispone que, a partir de un cálculo equilibrado, si la recaudación tributaria supera los gastos, dicho sobrante será utilizado, o bien para cubrir gastos sociales rezagados, como un aumento en las jubilaciones, o bien se producirá una rebaja en los impuestos. Por el contrario, si los gastos superaran a la recaudación, el gobierno debería decidir qué gastos se reducirán o eliminarán para mantener el equilibrio.

De este modo, por definición el presupuesto no podrá tener superávit ni déficit, lo que se suma a un esfuerzo por reducir los gastos como consecuencia de las medidas que se han venido tomando en ese sentido durante todo el año.

El proyecto de presupuesto –elaborado por la Secretaría de Hacienda– ingresó a la Cámara de Diputados, que es la cámara de inicio de este tipo de leyes. Fue llevado personalmente al presidente, quien invitó a los legisladores a integrarse en una Asamblea Legislativa para escuchar su explicación.

Sin embargo, todo parece indicar por ahora que no se logrará la aprobación, debido al rechazo de la oposición. En caso de que no se pueda aprobar el presupuesto antes de la finalización del año, deberá utilizarse por otro año consecutivo un presupuesto totalmente inadecuado y elaborado en circunstancias totalmente distintas. En tal caso, el proceso de limitación de gastos y saneamiento económico dependerá exclusivamente de la voluntad del presidente.

## II. Una evaluación general sobre el impacto de estas medidas

Al asumir su cargo, el presidente Milei enfrentó una situación extrema que requería medidas urgentes. El país se encontraba al borde, por un lado, de una hiperinflación, y por otro, de una cesación de pagos. El gobierno anterior dejó como herencia una enorme cantidad de bonos de todo tipo, que suponían una deuda impagable y que podían producir una corrida catastrófica en cualquier momento.

De modo que las primeras decisiones del gobierno estuvieron orientadas a normalizar los indicadores macroeconómicos. Por supuesto que para bajar la inflación era necesario dejar de emitir, y para ello había que bajar el gasto, de modo que las medidas tendientes a eliminar todo gasto superfluo estuvieron entre las primeras. Por otra parte, como un modo de ordenar las cuentas, pasó todo el pasivo del Banco Central constituido por estos instrumentos creados indiscriminada y temerariamente por el gobierno anterior, a la deuda del Tesoro Nacional, como un punto de inicio para intentar una racionalización de las cuentas del Estado.

Tanto en sus discursos de campaña como al asumir el cargo, el presidente sostuvo en todo momento que salir de la crisis iba a ser traumático y muy duro para la gente. Fue un cambio sustancial respecto de la actitud de los gobiernos anteriores, que siempre prefirieron generar medidas demagógicas que evitaran los costos para la gente, aunque produjeran consecuencias muy penosas hacia el futuro que, a la larga, serían más penosas. Probablemente esta sinceridad en anunciar que no se saldría de la crisis sin pagar el precio, fue lo que generó el apoyo de la ciudadanía desde el principio. Y el hecho de que haya orientado su política hacia lo que prometió en campaña, ha mantenido su popularidad en las encuestas, a pesar de la difícil situación que continúan atravesando las personas.

No hay atajos para la realidad. Las promesas de soluciones fáciles gracias a gobiernos piadosos han fracasado invariablemente, y es probable que asumir este hecho haya moldeado la decisión electoral.

La propuesta del presidente fue que a él corresponde hacer lo necesario para que se den las condiciones macroeconómicas adecuadas; y luego será la gente la que produzca la riqueza que incrementa su bienestar. Por eso las prioridades durante este año estuvieron enfocadas en eliminar la inflación, bajar el gasto público, nivelar las cuentas, refinanciar la deuda externa y generar ciertas condiciones de certidumbre económica y jurídica.

Realizó esta tarea con una ortodoxia poco común en los políticos, al punto de provocar fuertes alzas en las tarifas de servicios públicos como electricidad, gas, transporte, y los precios de colegios y asistencia médica, con el propósito de sincerar precios que antes eran absorbidos en buena medida con subsidios estatales por motivos demagógicos.

Este sinceramiento de tarifas generó dos efectos muy duros, y que los gobiernos anteriores no se animaron a afrontar: una carga adicional para personas que ya estaban en situación económica difícil, y al mismo tiempo ese incremento mantenía artificialmente alto un índice que es erróneamente asociado a la inflación: el índice de precios al consumidor. El gobierno terminó con la inflación luego de unos pocos meses de gobierno, al dejar definitivamente de emitir pesos para pagar sus gastos. Sin embargo, estos incrementos en tarifas, cuya condición de precios pueda ser cuestionable, ha provocado que durante varios meses se considerara al «índice de inflación» más alto de lo que debería.

Sin embargo, el gobierno adoptó las medidas más duras, y la respuesta de la gente fue favorable, a estar a las encuestas de popularidad. Es que al mismo tiempo se produjo una reducción en el tamaño de la burocracia, que incluyó eliminar reparticiones públicas, terminar con muchos contratos, en especial de cargos jerárquicos, no permitir el incremento de los salarios de los funcionarios de más alto rango, todo lo cual dio la sensación de que el esfuerzo no lo hacían solamente los habitantes, sino también aquello que el presidente mencionaba como «casta política».

Esta sensación se incrementó en la medida que en el área de cada ministerio y secretaría de Estado que manejara fondos públicos, se hicieron investigaciones sobre el uso del dinero durante la gestión anterior, que llevaron a descubrir muchos bolsones de corrupción, en especial en aquellas áreas encargadas de repartir la «ayuda social» o promover los «derechos humanos», donde además del faltante de dinero se descubrieron muchas formas de abuso de las personas más necesitadas, a quienes condicionaban la ayuda a su concurrencia a actos partidarios e incluso contribuciones de parte de las magras asignaciones a las llamadas «organizaciones sociales». Varias investigaciones por parte de la justicia federal están en curso en ese sentido, donde ya se encuentran algunos de esos «dirigentes» procesados.

Ese enfrentamiento contra los privilegios políticos y la corrupción, unida a la presencia de las fuerzas federales en áreas del país donde primaba la delincuencia organizada (como en la ciudad de Rosario, en la cual el número de homicidios bajó ostensiblemente a partir de la llegada de estas fuerzas a trabajar coordinadamente con la gobernación de la provincia), provocó una reacción positiva en la gente.

Las normas descriptas en el punto anterior están orientadas a producir esos cambios profundos en las reglas generales, de cara al futuro.

### III. La actitud de la oposición política

El gobierno del presidente Milei ha tenido, como se señaló al comienzo, una fuerte oposición de parte del sector más afín al kirchnerismo del peronismo, de la izquierda y una parte del radicalismo. Esos grupos no solo han obstaculizado la sanción de leyes necesarias para el avance de las reformas económicas impulsadas por el nuevo gobierno, sino que también han aprovechado sus mayorías circunstanciales en ambas Cámaras del Congreso para propiciar leyes contraproducentes a tales reformas.

Ejemplo de ello han sido las leyes vinculadas con el incremento de haberes a los jubilados y al presupuesto de las universidades nacionales. Se eligieron casos en los que hay un gran consenso favorable, por lo que sin inconvenientes se obtuvieron las mayorías en ambas Cámaras para sancionar las leyes que provocaban un problema económico a la política del gobierno de mantener el equilibrio presupuestario.

Esto obligó al presidente Milei a vetar ambas leyes, y gracias al apoyo de diputados del PRO y otra parte del radicalismo, la insistencia en el Congreso no logró los dos tercios de los votos que exige la Constitución para imponer la ley, a pesar de la oposición del Poder Ejecutivo.

En el caso de la ley que dispuso incrementar el presupuesto universitario, el presidente señaló que el problema en ese sentido no es la falta de fondos, sino su uso incorrecto e incluso la posibilidad de casos de corrupción, por lo que dispuso que se haga una auditoría por el organismo legalmente establecido para ello, a lo que las universidades se han opuesto, invocando la autarquía universitaria. Mientras esa discusión sigue en curso, se han detectado maniobras de captación de fondos públicos, por ejemplo, en el caso de la Universidad de las Madres de Plaza de Mayo, que han llevado al cierre de dicha institución, y abusos por parte de rectores de algunas universidades nacionales —en especial las creadas más recientemente en el conurbano bonaerense—.

También puede mencionarse como acciones del Congreso de falta de colaboración, por una parte, la sorpresiva celeridad empleada para crear la comisión de seguimiento a los decretos de necesidad y urgencia y el tratamiento del DNU 70/23 en el Senado en forma inmediata, lo que no había ocurrido nunca desde la reforma constitucional en 1994. El Senado rechazó el DNU, lo que deja pendiente su subsistencia al tratamiento en la Cámara de Diputados.

Por otra parte, también se puede señalar la negativa de la oposición a tratar el proyecto de presupuesto para el 2025, enviado oportunamente al Congreso por el presidente. Finalmente, se debe mencionar la falta de decisión del Senado respecto del pedido de acuerdo para la designación de las dos vacantes existentes en la Corte Suprema de Justicia.

De este modo, dentro del Congreso el gobierno no solo ha sufrido de una falta de colaboración para sancionar las leyes necesarias para avanzar con su estrategia económica para salir de la crisis, sino que ha sufrido algunas acciones claramente tendientes a perjudicarlo o poner obstáculos en su camino.

## IV. Los desafíos institucionales para el 2025

Para el próximo año, se vislumbran algunos retos del gobierno, especialmente en un año electoral en el cual se renueva la mitad de la Cámara de Diputados y un tercio del Senado. Ello genera un primer desafío, consistente en armar LLA como partido político nacional en todas las jurisdicciones del país, elegir las autoridades partidarias, así como los candidatos a diputados y a senadores en las ocho provincias en las que se renueva ese cuerpo. El segundo desafío será poder nutrir la oferta política de LLA a través de alianzas, fundamentalmente con el PRO, parte del radicalismo y algunos partidos provinciales.

Será fundamental para el gobierno incrementar su presencia en el Congreso, no obstante que difícilmente logre cambios sustanciales que le permitan obtener mayoría propia en la Cámara de Diputados, siendo ello imposible en el Senado, al menos en las elecciones del 2025.

Desde el punto de vista de las decisiones y acciones políticas, el gobierno deberá enfrentar, entre otros, los siguientes temas:

### 1. LA POLÍTICA MONETARIA Y CAMBIARIA

El país termina el 2024 casi con una paridad entre el precio del dólar oficial y el del mercado libre. Por otro lado, aventados los fantasmas de una hiperinflación y con una razonable renegociación de la deuda externa en marcha, las medidas drásticas de reducción del gasto público han permitido la virtual eliminación de la inflación y una baja decisiva en el índice de precios al consumidor que se publica mensualmente. Estas circunstancias tornan indispensable que se adopten algunas medidas, o al menos se hagan anuncios concretos respecto de dos temas:

**A. LA ELIMINACIÓN DEL CONTROL DE CAMBIOS.** El gobierno ha anunciado el levantamiento del «cepo cambiario» desde los primeros meses, pero comprendiendo que ello se hará cuando estén dadas las condiciones de seguridad, para no arriesgarse a una corrida bancaria o cambiaria que pueda



poner en riesgo la marcha de la economía.

Dicho control, creado y mantenido por el gobierno anterior, no solo supone una distorsión en el mercado, sino que además genera un factor de inseguridad jurídica y económica que posiblemente impida la más rápida llegada de las inversiones que se han prometido. De modo que, habiendo ya prácticamente equiparado los precios de los dólares oficial y libre, una asignatura pendiente del gobierno será liberar completamente el mercado de cambios.

**B. LA DEFINICIÓN DEL SISTEMA MONETARIO.** Desde el inicio de la campaña política, el presidente ha tenido distintos discursos respecto de su idea de la política monetaria. Originalmente, durante la campaña, habló de «dolarización» y eliminación del Banco Central. Luego, una vez asumido el gobierno, giró hacia la idea de una competencia de monedas, eliminando el peso y el Banco Central. Explicó que como en Argentina la gente históricamente se ha volcado al dólar como moneda preferente, la competencia de monedas probablemente llevaría al uso del dólar como moneda prioritaria.

De este modo, la liberación del mercado de cambios y la eliminación del curso forzoso del peso, sumado a algunas medidas vinculadas con la determinación de la moneda o monedas en las que se pueda cancelar deudas y créditos del Estado, bastarían para producir ese cambio.

Pero a medida que ha avanzado el gobierno, se produjeron algunas circunstancias que parecen haber hecho modificar la estrategia. Por una parte, el saneamiento y recuperación del peso ha sido más rápido de lo que el propio presidente pensaba en un inicio, al punto de terminar el año como una de las monedas más fuertes del mundo, superando al dólar. Cabe señalar que es muy poco habitual que en un país al borde de la hiperinflación se pueda producir en seis meses el saneamiento monetario, manteniendo la misma moneda y sin recurrir a una exacción de los ahorristas a través de un plan de bonos. Haber alcanzado esa meta probablemente haga pensar al gobierno que no es urgente la modificación del sistema monetario, y que al no avanzar por ese camino, se ahorra una serie de problemas que tendría si lo intentara.

En ese sentido, las resistencias de la oposición hacen pensar que difícilmente se lograría el apoyo legislativo para sancionar las leyes necesarias para eliminar el peso y el Banco Central. A ello se suma que el presidente de la Corte Suprema de Justicia, sin tener que resolver ninguna causa en concreto, opinó que no es constitucionalmente posible llevar a cabo ninguna de ambas medidas.

Por lo tanto, el presidente en los últimos tiempos ha modificado nuevamente su estrategia, y ahora habla de mantener el peso y el Banco Central, pero compitiendo con las demás monedas, y que el peso subsistiría en tanto el mercado lo acepte, y de no ser así, desaparecerá, igual que el Banco Central.

Sea como fuere, es importante que en los primeros meses del año próximo el gobierno dé algunas definiciones concretas en lo relativo al levantamiento del cepo y la liberación del mercado de cambios, así como respecto de la política monetaria a futuro. Probablemente la llegada de grandes inversiones productivas, prometidas en estos últimos meses, dependerá de que exista claridad en estos temas.

## **2. EL PROCESO DE DESREGULACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO**

Un punto fundamental en el proceso de la eliminación del déficit presupuestario, y consecuentemente de la emisión de pesos, ha sido la decisiva disminución del gasto que el gobierno encaró desde el primer momento.

Como vimos, esto incluyó la eliminación de múltiples oficinas, secretarías, direcciones nacionales, organismos descentralizados que solo habían sido creados y funcionaban para generar cajas de las cuales se nutría la política y los políticos. La desactivación de muchas de esas cajas permitió, a la vez de descubrir y denunciar actos de corrupción, eliminar un drenaje de dinero que se producía por ese motivo. También se eliminaron muchos cargos jerárquicos en la administración pública, a través del mecanismo de no renovar los contratos que, por disposición legal, se venían haciendo cada seis meses.

Ese proceso de desregulación, eliminación de gastos e imposiciones innecesarias a las personas y reducción del tamaño del Estado, se viene realizando por la sostenida acción del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado. Esa tarea deberá extenderse e incrementarse en el futuro, hasta dejar al Estado en un tamaño razonable, tanto en cuanto a sus funciones como en lo que hacer a su organización burocrática.

Al mismo tiempo, deberá iniciarse sostenidamente el proceso de privatizaciones de aquellas empresas incluidas en el Decreto 40/23 y la Ley Bases, y definir entre otras, el destino de Aerolíneas Argentinas.

La eliminación del monopolio estatal de varias actividades económicas, la apertura de la libre competencia, el aliento a las inversiones de capital productivo, y una política monetaria, cambiaria e impositiva razonables, constituyen caminos que el gobierno deberá continuar transitando activamente durante el próximo año.

Ello permitirá consolidar el superávit fiscal, un presupuesto equilibrado, que al mismo tiempo logre la aspiración aventar definitivamente el fantasma del endeudamiento y la emisión monetaria, y el invocado propósito del gobierno de reducir impuestos.

### 3. CUESTIONES PENDIENTES EN EL PODER JUDICIAL

El Poder Ejecutivo tiene pendiente la designación de dos jueces de la Corte Suprema, varias vacantes de jueces y fiscales federales en distintas jurisdicciones, así como del Procurador General de la Nación.

Los dos pliegos para jueces de la Corte Suprema, que ha enviado al Senado para que otorgue su acuerdo, se encuentran allí estancados desde hace meses, sin que se haya suscripto siquiera un dictamen de la Comisión de Acuerdos.

A partir de enero la Corte quedará integrada con tres miembros, por lo que solo podrá decidir aquellas cuestiones en las que los tres jueces estén de acuerdo, pues de lo contrario no tendrán mayoría. Se ha hablado de la posibilidad de que el presidente designe en comisión a los jueces cuyos pliegos envió al Senado, lo que parece bastante inconveniente. La otra solución temporal, hasta que el Cuerpo decida, es que se aplique el régimen de subrogancias y la Corte se integre con jueces de Cámara elegidos por sorteo. Otra idea que ha circulado, al menos periodísticamente, es la de que se produzca una nueva ampliación del número de jueces de la Corte Suprema —tal como ocurrió durante el gobierno de Carlos Menem—, lo que permitiría llevar a cabo los acuerdos políticos necesarios para proceder a su integración.

Es bueno recordar que uno de los motivos por los cuales en grupo duro que gira alrededor del kirchnerismo tiene tanto interés en la integración de la Corte Suprema, se vincula con la condena a Cristina Kirchner a seis años de prisión por administración fraudulenta, que ya ha recibido dos sentencias concordantes y depende de un recurso ante la Corte.

Por otra parte, una vez que la implementación de las distintas reformas se vaya produciendo, probablemente muchos temas serán judicializados y requerirán decisiones que en última instancia deberán ser pronunciadas por la Corte Suprema. De allí la importancia de resolver el tema de las designaciones.

Otro asunto pendiente, que el gobierno anunció originalmente, es el del traspaso de la justicia nacional con asiento en la ciudad de Buenos Aires, a la justicia local, que según se indicó debería producirse en tres años, y ya ha transcurrido el primero de ellos sin que se haya iniciado un proceso que será complejo.

El otro tema pendiente en materia de justicia federal es la implementación del código procesal penal federal, que se viene demorando desde hace varios años, pues requiere varias modificaciones logísticas al pasarse de un sistema originariamente inquisitivo o mixto, a uno decididamente acusatorio, y con el impulso de la investigación en manos de los fiscales.

#### **4. DESREGULACIÓN Y REFORMAS EN LAS PROVINCIAS Y MUNICIPIOS**

Al asumir el programa de desregulación y transformación del Estado, el gobierno nacional ha sido consciente de que dicho proceso no será fructífero si no se implementa al mismo tiempo a nivel de provincias y municipios.

Como se dijo, intentó lograr consensos básicos en el llamado Acuerdo de Mayo, que contenía diez puntos fundamentales. La respuesta fue bastante tibia. El primer intento organizado para el 25 de mayo en el Cabildo, fracasó por falta de asistencia. El segundo intento, que finalmente se formalizó el 9 de julio en la Casa de Tucumán, contó con la presencia de los jefes de dieciocho de las veinticuatro jurisdicciones del país y la posterior suscripción por otro gobernador. No asistieron aquellos gobernadores más comprometidos con el kirchnerismo.

De todos modos, a pesar de esas firmas, a partir de ese momento el compromiso de los gobernadores en avanzar sobre los puntos del acuerdo ha sido dispar. Algunas provincias lo tomaron con mayor seriedad que otras.

Será un desafío para el gobierno, especialmente luego de las elecciones de medio término que también incluye a varias provincias, lograr que el proceso de transformación se extienda también a los ámbitos provinciales. La iniciativa adoptada desde el Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado, de incluir en su portal la posibilidad de que los ciudadanos o entidades señalen la necesidad de modificar o eliminar regulaciones a nivel provincial y municipal, podrá contribuir en este sentido.

También se deberán adoptar medidas para evitar que los tributos que elimina el Estado Nacional se repliquen por los gobiernos provinciales, y que los municipios inventen nuevas «tasas» que se impongan a las transacciones llevadas a cabo en sus jurisdicciones, con la excusa de proveer servicios inexistentes. Probablemente estas discusiones deberán celebrarse en el ámbito de las justicias federal y provincial.

**Publicado por:**

**UFM**  
UNIVERSIDAD  
FRANCISCO  
MARROQUÍN

Reform Watch

[reformwatch.ufm.edu](http://reformwatch.ufm.edu)