

MILEI REFORM WATCH 2023-2027

EL AVANCE DE LAS PRIVATIZACIONES EN EL GOBIERNO DE MILEI

EL MARCO LEGAL Y LOS CASOS DE
YPF Y AEROLÍNEAS ARGENTINAS



UFM
UNIVERSIDAD
FRANCISCO
MARROQUÍN

Reform Watch

Resumen

El artículo analiza el programa de privatizaciones del gobierno de Javier Milei como parte de una estrategia más amplia de desregulación, reducción del gasto público y reivindicación de la propiedad privada. Sostiene que el modelo de empresas estatales y controles económicos contribuyó históricamente al déficit, la deuda y la inflación en Argentina. Aunque Milei propuso privatizar numerosas compañías, la Ley Bases de 2024 limitó la autorización a seis entidades y estableció procedimientos y principios de transparencia. El texto repasa los casos de IMPSA, Belgrano Cargas, AySA, ENARSA, NASA y YCRT, así como los obstáculos legales y políticos para privatizar YPF y Aerolíneas Argentinas. Concluye que una ampliación futura del programa dependerá de mayor respaldo legislativo.

Palabras clave: *Argentina, Javier Milei, privatización, YPF, Aerolíneas Argentinas, empresas estatales, concesiones, déficit fiscal*

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

Agosto del 2026

El avance de las privatizaciones en el gobierno de Javier Milei

POR: RICARDO M. ROJAS

Introducción

Argentina sufrió en el último siglo un deterioro institucional provocado por las constantes lesiones a los derechos infligidas por los sucesivos gobiernos. Desde principios del siglo XX varias provincias dictaron leyes regulatorias de producciones regionales como el azúcar y la vid. En 1921 se sancionó la primera ley nacional que prorrogó los contratos de alquiler de viviendas. A partir de entonces, cada nuevo gobierno incrementó las regulaciones, prohibiciones y controles, lo que motivó un enorme incremento en el gasto público que se debió cubrir con más impuestos, endeudamiento e inflación (emisión monetaria).

Como parte de ese proceso de estatización, se crearon todo tipo de organismos y supuestas «empresas estatales», dedicadas a la producción de bienes y provisión de servicios. La excusa inicial fue la presunción de que ciertas actividades no eran lo suficientemente rentables como para que la actividad privada invirtiera las grandes sumas de dinero que eran necesarias para ponerlas en funcionamiento.

Estos organismos no funcionaban como verdaderas empresas, sino que tenían reglas especiales que generaban monopolios, y tanto las inversiones necesarias como sus pérdidas eran absorbidas por el Estado. Ello incrementó aún más el gasto público, el déficit presupuestario, los impuestos, el endeudamiento y la inflación.

Un siglo después, con ese modelo estatista y regulatorio completamente agotado, en las elecciones del 2023 se impuso una propuesta que no solamente atacaba con dureza a la «casta» política por corrupta y empobrecedora, sino que defendía al capitalismo a partir de una reivindicación total del derecho de propiedad.

Desde su campaña electoral, Javier Milei sostuvo: «todo lo que pueda estar en manos del sector privado, lo estará». La privatización de empresas públicas y la desregulación económica constituyeron ejes del programa tendiente a reducir el gasto público, eliminar el déficit, reducir los impuestos y fomentar la inversión productiva.

En lo que respecta al plan de privatizaciones, el gobierno ha evaluado varias estrategias para traspasar al sector privado una buena parte de las actividades incorrectamente llevadas a cabo por el Estado. Se pueden mencionar:

- privatización total de determinadas empresas públicas;
- privatización parcial mediante venta de acciones;
- concesión de la operación de servicios públicos a empresas privadas manteniendo, en algunos casos, la propiedad estatal de los activos;
- transformación de empresas estatales en sociedades anónimas como paso previo a una eventual privatización;
- liquidación o cierre de empresas cuando se considere que no son viables.

Es importante tener en cuenta que cuando el presidente se refiere a «privatizar todo lo que puede ser privatizado», está incluyendo distintas modalidades para disminuir o eliminar la participación estatal, aunque no necesariamente se pueda alcanzar una privatización completa en términos de transferencia definitiva de la empresa a las reglas de la actividad privada, al menos en una primera etapa.

MODALIDADES DE PRIVATIZACIÓN Y SUS RESULTADOS

Modalidad	Resultado
<i>Venta de acciones</i>	Un particular adquiere total o parcialmente las acciones de la empresa.
<i>Venta de activos</i>	Se venden bienes o unidades de negocio, aunque posteriormente se liquide la empresa.
<i>Concesión</i>	El Estado conserva infraestructura o titularidad, pero un privado presta el servicio.
<i>Propiedad participada</i>	Las acciones se transfieren total o parcialmente a los trabajadores.
<i>Liquidación o cierre</i>	La empresa deja de operar si no existe interés privado o una función pública que justifique su continuidad.

Con estas medidas el gobierno pretende reducir el déficit fiscal, mejorar la eficiencia de los servicios públicos, atraer inversiones y disminuir la intervención estatal en la economía. Pero, fundamentalmente, se intenta sustituir una sociedad altamente regulada y asfixiada por el autoritarismo estatal por una sociedad abierta donde cada persona pueda ejercer libremente sus derechos y hacerse responsable de sus decisiones.

Sin embargo, a pesar de sus anuncios previos, una vez asumido el gobierno, Milei encontró muchos obstáculos para avanzar en su plan de transformación. Cualquier modificación del estatus legal de las empresas, o su venta, requiere necesariamente una ley del Congreso que la disponga o autorice. Si bien Milei contó con un gran respaldo popular para su elección, la renovación parcial de las cámaras legislativas hizo que no contara con apoyo en el Congreso. Por el contrario, la oposición más radical frenó muchas de las acciones que el presidente tenía preparadas.

Por este motivo, es muy importante tener en cuenta las limitaciones legislativas que enfrenta el gobierno para avanzar con el proceso de privatización de empresas públicas.

El marco legal de las privatizaciones

El proceso de privatizaciones se inició a partir de la norma contenida en la ley 27.742 (la llamada «Ley Bases», sancionada por el Congreso en junio del 2024 y promulgada el 8 de julio de ese año).

El proyecto original que había presentado el presidente a dos semanas de asumir el cargo en diciembre del 2023 constaba de más de 600 artículos. En él preveía la privatización de más de 40 empresas y dejaba abierta la posibilidad de incorporar algunas más. El gobierno ya traía una larga lista de empresas para privatizar, entre ellas las más grandes, como Aerolíneas Argentinas e YPF S.A.

Sin embargo, la oposición se unió para quitarle dos tercios de los artículos originales al proyecto de ley, que quedó reducido a poco más de 200 artículos. En lo que hace a las privatizaciones, la reforma fue particularmente restrictiva y limitó la autorización de privatización a tan solo las seis empresas y sociedades nacionales de mediana importancia enumeradas en el anexo I.

Las reglas para la privatización quedaron establecidas en los artículos 7 a 23 de la ley 27.742. Allí se establecen las reglas estrictas para proceder a la privatización de aquellas seis entidades enunciadas en el anexo I.

El artículo 10 de la ley encarga al Poder Ejecutivo llevar adelante las privatizaciones autorizadas, siguiendo los procedimientos de la ley 23.696, a la que también introdujo modificaciones. Dicha ley, conocida como Ley de Reforma

«Desde su campaña electoral, Javier Milei sostuvo: todo lo que pueda estar en manos del sector privado, lo estará»

del Estado, fue sancionada en 1989, al inicio del gobierno de Carlos Menem, y continúa siendo el marco jurídico general para las privatizaciones en Argentina.

Algunas operaciones requieren valuaciones, licitaciones públicas, aprobación de pliegos y otros procedimientos administrativos específicos. En ciertos casos, el Estado cuenta con parte del paquete accionario, que debería ponerse a la venta en el mercado de valores.

La individualización estricta de las empresas estatales que podrán ser privatizadas por el Poder Ejecutivo cumple con los recaudos del artículo 76 de la Constitución Nacional, que solo autoriza la delegación legislativa en materias determinadas de administración o emergencia pública y con bases y plazo fijados por el Congreso.

Esta facultad que el Congreso confiere al Ejecutivo motivó la reglamentación de dicho artículo 10 a través del Decreto 695/2024, que exige que el ministro o secretario competente eleve al Poder Ejecutivo un informe circunstanciado con la modalidad y el procedimiento propuestos, previa intervención de la Agencia de Transformación de Empresas Públicas.

El artículo 12 de la ley estableció una serie de principios rectores del proceso de privatización: transparencia, competencia, máxima concurrencia, gobierno abierto, eficiencia y eficacia, publicidad y difusión. Estos principios operan como criterios de interpretación que determinan los deberes de conducta administrativa y parámetros para evaluar los pliegos, con lo que limitan la discrecionalidad. También proporcionan fundamentos para impugnar procedimientos restrictivos o direccionados.

La transparencia exige poder establecer por qué se elige determinada modalidad para privatizar, la forma en que se evalúa la empresa, los criterios aplicados y el motivo por el que se eligió a la oferta ganadora. Una motivación meramente aparente no satisface este estándar.

El avance en el proceso de privatización

Una vez vigente la «Ley Bases», el Ejecutivo inició las evaluaciones y procesos concretos, y puso en marcha los procedimientos de venta o concesión de las empresas mencionadas en su anexo I:

- **Ferrocarril Belgrano Cargas.** Se implementa un modelo de «libre acceso» (open access). Esto significa que el Estado mantiene la titularidad de las vías, mientras que los privados operan el material rodante y la logística, estando obligados a permitir el tránsito de otros operadores.

«Es importante tener en cuenta que cuando el presidente se refiere a «privatizar todo lo que puede ser privatizado», está incluyendo distintas modalidades para disminuir o eliminar la participación estatal, aunque no necesariamente se pueda alcanzar una privatización completa en términos de transferencia definitiva de la empresa»

- **Corredores Viales.** Está previsto un esquema de privatización o concesión de los corredores administrados actualmente por la empresa estatal.
- **Energía Argentina S.A. (ENARSA).** El gobierno ha iniciado medidas para desprenderse de activos y avanzar en su privatización parcial o total, dependiendo de las distintas unidades de negocio.
- **Agua y Saneamientos Argentinos (AySA).** Se avanza en el proceso para vender las acciones en manos del Estado.
- **Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NASA).** Se encuentra incluida dentro de la agenda de privatizaciones autorizadas por la «Ley Bases», aunque el proceso ha generado un intenso debate político y técnico debido al carácter estratégico de la actividad nuclear^[1].
- **Yacimientos Carboníferos Río Turbio (YCRT).** También integra el listado de empresas respecto de las cuales el Ejecutivo puede avanzar en procesos de privatización o concesión^[2].

Fuera de estos casos, el primer proceso de privatización culminado por el gobierno de Milei fue el de Industrias Metalúrgicas Pescarmona (IMPSA), que se había iniciado durante el gobierno anterior. Dicho proceso se concretó en febrero del 2025 cuando el Estado nacional y la provincia de Mendoza transfirieron el 85 % de las acciones al consorcio estadounidense ARC Energy. El precio de venta fue de 27 millones de dólares, y la empresa compradora asumió además una importante deuda.

Además, otras empresas quedaron sujetas a distintos procesos de reorganización o concesión conforme a la legislación posterior y decisiones del Poder Ejecutivo.

1 En este caso, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 7 de la ley, no se autoriza la privatización completa. Se configura una capitalización privada minoritaria, conservando el control estatal y ciertas potestades decisorias especiales. Ello refleja una decisión estratégica sobre la generación nuclear. Por ello, el Poder Ejecutivo no podría, mediante reglamentación o estatuto societario, reducir la participación estatal por debajo de la mayoría, convertir al Estado en accionista meramente simbólico o prescindir de su voto afirmativo en las materias reservadas.

Asimismo, las decisiones sobre centrales nucleares deben respetar las disposiciones sobre protección ambiental establecidas en el artículo 41 de la Constitución Nacional y en la legislación ambiental, así como las competencias de la Autoridad Regulatoria Nuclear y la evaluación del impacto ambiental. También deberá respetar los mecanismos de participación ciudadana cuando correspondan.

2 De acuerdo con el artículo 9 de la «Ley Bases», el complejo carbonífero, ferroviario, portuario y energético a cargo de Yacimientos Carboníferos Río Turbio queda sujeto a privatización, pero con restricciones semejantes a NASA. Se podrá instrumentar un programa de propiedad participada, con incorporación de capital privado, aunque el Estado debe conservar el control o la participación mayoritaria.

Es importante tener en cuenta que el artículo 124 de la Constitución Nacional reconoce a las provincias el dominio originario de sus recursos naturales. Por consiguiente, la Nación puede reorganizar o privatizar la empresa nacional, pero no disponer unilateralmente del dominio provincial de los recursos mineros.

De lo señalado puede concluirse que, a pesar de su gran iniciativa privatista, el presidente no logró obtener en los primeros meses una autorización general del Congreso para privatizar al menos 40 empresas que tenía en carpeta; y recién al año siguiente se logró la aprobación parcial de la llamada «Ley Bases» que solo le ha permitido avanzar en la privatización de seis empresas relativamente menores, con fuertes reglas establecidas por esa misma ley y la ley 23.696.

De todos modos, concluido este primer ejercicio, se espera que, si obtiene la reelección el año próximo y logra incrementar en esas elecciones legislativas la cantidad de diputados y senadores de su partido, pueda conseguir la autorización legislativa para continuar con las reformas estructurales, entre ellas la privatización de empresas de mayor entidad.

Por ello, también ha procedido a la reorganización y saneamiento administrativo y legal de muchos organismos estatales, con miras a su futura privatización, eliminación o achicamiento.

Otros anuncios de privatizaciones efectuados por el presidente Milei durante la campaña y sus primeros años de gobierno

Desde su campaña política hasta la actualidad, aun con las limitaciones contenidas en la «Ley Bases», el presidente Milei ha manifestado su intención de impulsar la privatización, concesión o incremento de participación privada de varias empresas y sectores productivos.

Dejo para el final los casos de YPF y Aerolíneas Argentinas; además de estas empresas, es posible mencionar las siguientes entidades cuya privatización fue anunciada o propuesta por el presidente:

- **Banco de la Nación Argentina.** En enero del 2024 el presidente anunció su intención de privatizar el Banco de la Nación Argentina, indicando que habría que transformarlo previamente en sociedad anónima, y en una etapa posterior vender acciones o incorporar capital privado. Ese esquema no equivale a una privatización total, pero es un camino hacia la disminución de la participación estatal y tal vez una completa privatización como destino final. Es importante tener presente que, para una venta o colocación de las acciones, que llevaría a una verdadera privatización, es necesaria una autorización legislativa.
- **Ferrocarriles estatales.** Más allá del ferrocarril Belgrano Cargas, cuya privatización ha sido expresamente autorizada y se encuentra en trámite, se propuso iniciar un proceso que vincule a todos los ferrocarriles estatales.

Ello no necesariamente significa vender toda la infraestructura, sino que se pueden separar activos y actividades, vender material rodante y otorgar concesiones privadas para operar líneas, vías, talleres y servicios.

- **Televisión Pública.** Anunció el presidente la intención de convertir al ente en sociedad anónima, para proceder a su venta, concesión o transferencia de la operación al sector privado.
- **Radio Nacional.** Se ha propuesto la privatización o transferencia de las emisoras estatales y sus operaciones, eventualmente separadas por unidades o frecuencias.
- **Agencia Télam.** Esta agencia nacional de noticias fue una de las primeras cuya eliminación se anunció. Finalmente, no fue privatizada, sino que se suspendió su actividad periodística y se la transformó en la Agencia de Publicidad del Estado. Jurídicamente se produjo una transformación y reducción de funciones.

EL CASO DE YPF S.A.

Yacimientos Petrolíferos Fiscales tiene una historia especial. Desde el descubrimiento de petróleo en Comodoro Rivadavia a principios del siglo XX, la estatización de la explotación de ese producto llevó a la creación de este ente en 1922, que funcionó como empresa monopólica del Estado, permitiendo a lo sumo algunas concesiones privadas que operaron en su nombre para cubrir sus dificultades de producción.

Durante todo el tiempo en que la explotación y comercialización del petróleo y sus derivados fue objeto de monopolio estatal, el país no pudo autoabastecerse de petróleo, y la empresa originó enormes pérdidas operativas, con lo cual la extracción local del fluido terminó siendo más cara que su lisa y llana importación.

La empresa fue privatizada en la década de 1990 durante el gobierno de Carlos Menem, y a partir de entonces no solo logró superávit de explotación, sino que tuvo excedentes exportables y generó ganancias a sus accionistas.

La reestatización de la empresa durante el gobierno de Cristina Kirchner en 2012 se produjo a través de la expropiación del 51 % del paquete accionario, que estaba en manos de la empresa estatal española Repsol. Además, se había entregado un 25 % del resto de las acciones a un grupo empresario vinculado al gobierno, que no pagó nada por ellas, ya que se abonarían con los dividendos que la propia empresa generara, en una maniobra altamente sospechosa de fraude.

Como la ley y el estatuto exigían que, ante un cambio en la titularidad de la mayoría accionaria, se ofreciera a los demás accionistas la posibilidad de vender sus acciones, y el gobierno no cumplió con ello, el grupo Eskenazi, dueño del 25 %, inició acciones legales ante los tribunales de Estados Unidos por un perjuicio calculado en 16 000 millones de dólares. Esto también genera una fuerte sospecha de estafa.

Durante el gobierno de Alberto Fernández, Argentina perdió el juicio en primera instancia. Con la causa en la Cámara de Apelaciones se produjo el cambio de gobierno, y el nuevo procurador del Tesoro y el equipo de abogados lograron explicar por primera vez al tribunal la naturaleza de esa maniobra, y finalmente la justicia norteamericana decidió rechazar la demanda. Ello evitó al país pagar entre el monto demandado y los intereses más de 18 000 millones de dólares.

Cabe señalar que, durante el tiempo en que volvió a estar en manos del Estado, YPF nuevamente no pudo abastecer de petróleo y gas al país, y tuvo grandes pérdidas que fueron absorbidas por el Estado.

YPF es probablemente la empresa más importante que quedó fuera de la lista autorizada por el Congreso. El gobierno explicó que la reprivatización en este caso tiene ciertas dificultades que impiden su venta inmediata. Antes de ello será necesario reorganizar su administración, corregir su situación financiera, aumentar su valor y solo después ofrecer las acciones estatales al mercado.

Pero existe una dificultad jurídica adicional. El artículo 10 de la ley 26.741 establece que cualquier transferencia de las acciones expropiadas que reduzca la participación estatal en YPF por debajo del 51 % requiere el voto favorable de dos tercios de los miembros del Congreso. Por ello, ni un decreto presidencial ni una delegación legislativa ordinaria, ni siquiera una ley común, serían suficientes.

Mientras tanto, la empresa fue reorganizada, se efectuaron importantes inversiones, en especial en el área de Vaca Muerta, y también para la producción y exportación de gas a través de puertos de la provincia de Río Negro. Varios de los proyectos de inversión han sido aprobados o están en proceso de verificación para su inclusión en el esquema del Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI), que garantiza las reglas de juego a futuro a los grandes inversores. Es bueno aclarar que estas inversiones son parte de acuerdos que solo involucran a la empresa y no al Estado argentino.

También se desarrollaron negocios paralelos, orientados a obtener mayores ganancias en la operación de las estaciones de servicio de YPF en todo el país, entre ellos el proyecto de instalar en varias de ellas puntos de carga eléctrica para automóviles.

La empresa volvió a dar ganancias y se recuperó el autoabastecimiento, junto con la exportación, cuyo *boom* se espera para dentro de un par de años, y las acciones de YPF que cotizan en la bolsa de Nueva York tuvieron un alza sostenida.

EL CASO DE AEROLÍNEAS ARGENTINAS

Este es otro caso de empresa estatal deficitaria que durante décadas generó graves perjuicios económicos al Estado y que fue privatizada en la década de los 90, cuando la adquirió la empresa española Iberia.

Mientras era operada por el grupo español Marsans, con enormes pérdidas y juicios en su contra, en el 2008 el gobierno de Cristina Kirchner impulsó su expropiación mediante una ley que se sancionó ese año. Para entonces, el Estado argentino ya se estaba haciendo cargo de muchos gastos operativos de la empresa, y se hicieron denuncias de venta ilegal de aviones y vaciamiento.

La empresa funcionó, hasta el final del gobierno de Alberto Fernández en 2023, como un apéndice manejado por el gobierno, con altas pérdidas y un uso discrecional por los funcionarios. Durante la campaña presidencial, Javier Milei propuso:

- entregar las acciones estatales a los trabajadores;
- otorgarles un período transitorio de asistencia estatal a sus operaciones;
- posteriormente eliminar los aportes del Tesoro Nacional.

El Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/2023 modificó las leyes 26.412 y 26.466 para permitir la transferencia de las acciones a los empleados de la empresa.

Estos anuncios del presidente provocaron conflictos sindicales en el 2024 que hicieron que el gobierno abandonara la idea de entregar la propiedad a los empleados y en cambio propiciara una privatización convencional. El Decreto 873/2024 declaró a la empresa «sujeta a privatización» y remitió la decisión al Congreso.

Finalmente, Aerolíneas Argentinas quedó fuera de la lista de empresas a privatizar según la «Ley Bases», de modo que ello no podrá ocurrir por el momento y será necesario que se consiga una nueva ley que lo autorice. Mientras tanto, el gobierno ha procedido al reordenamiento y normalización de la empresa, que ha dejado de ser deficitaria, e incluso se ha renovado parte de la flota de aviones con recursos propios de la compañía y sin aportes estatales.

Conclusión

Uno de los principales propósitos del gobierno del presidente Milei es la disminución del gasto y la racionalización del país mediante un fuerte proceso de desregulación económica y un programa de privatizaciones. Ello no solo se funda en consideraciones económicas, sino fundamentalmente morales, vinculadas con el respeto a los derechos individuales.

Desgraciadamente, el Congreso Nacional no acompañó sus iniciativas, trabando fuertemente el proceso de privatización, que quedó reducido a seis empresas de escasa entidad.

Sin embargo, se ha continuado preparando muchas de esas empresas, entre ellas Aerolíneas Argentinas e YPF S.A., para una eventual privatización futura, cuando exista un mayor apoyo legislativo. Que el presidente Milei sea reelecto en las elecciones del 2027 y que incremente la cantidad de diputados y senadores de su partido serán factores fundamentales para avanzar en este sentido.

Publicado por:

UFM
UNIVERSIDAD
FRANCISCO
MARROQUÍN

Reform Watch

reformwatch.ufm.edu