

# Recomendaciones y Propuestas Legislativas del Consejo de Mayo

## Integrantes del Consejo de Mayo

**Presidente:** Manuel Adorni

**Vocales:** Alfredo Cornejo, Carolina Losada, Gerardo Martínez, Martín Rappallini,  
Cristian Ritondo, Federico Sturzenegger

**Secretaria técnica:** Cecilia Domínguez

9 de diciembre de 2025

### Resumen

Este documento compila el análisis y la discusión para cada uno de los puntos del Pacto de Mayo. Esta discusión alimentó, en algunos casos, los proyectos que el Ejecutivo llevará al Congreso. En otros el Consejo se hizo eco de proyectos ya preparados por el Ejecutivo. Algunos de estos proyectos serán tratados en extraordinarias otros son propuestas para trabajar en el ciclo legislativo 2026. Se adjuntan también los documentos de trabajo aportados por cada uno de los Consejeros durante el proceso.

# Prefacio

El trabajo del Consejo de Mayo se organizó tomando como guía los diez puntos del Pacto de Mayo firmado por el Presidente de la Nación y los gobernadores, que actuaron como marco conceptual y hoja de ruta para toda la labor técnica.

El Consejo desarrolló su labor bajo un esquema de trabajo federal, técnico y altamente participativo, orientado a traducir los diez compromisos del Pacto de Mayo en un conjunto coherente de reformas estructurales. A lo largo del proceso, se celebraron seis reuniones plenarias con asistencia perfecta de todos los consejeros, en las que se discutieron los lineamientos generales, se establecieron prioridades y se recibieron formalmente las propuestas remitidas por cada uno de los participantes. Estas sesiones contaron, además, con la presencia de los secretarios del Gobierno Nacional, quienes presentaron diagnósticos, insumos técnicos y documentación de referencia para facilitar la discusión informada.

Dado que el Pacto de Mayo contempla reformas de gran escala en materia laboral y educativa, el Consejo dispuso la creación de dos mesas técnicas especializadas, integradas por expertos designados por cada consejero. La Mesa Técnica de Reforma Laboral sesionó de manera semanal entre julio y noviembre, permitiendo un análisis pormenorizado de la normativa vigente, la identificación de rigideces estructurales y la elaboración de propuestas de actualización del marco regulatorio. Por su parte, la Mesa Técnica de Educación se reunió de manera mensual de septiembre a diciembre, concentrándose en los ejes de libertad educativa, gobernanza del sistema y fortalecimiento de la evaluación. Estas mesas permitieron profundizar la discusión técnica, incorporar evidencia comparada y construir insumos de alta calidad para el diseño de los proyectos de ley anexos.

El resultado es este informe con un análisis y una síntesis de la discusión en cada tema. Vale aclarar que el rol del Consejo de Mayo es de carácter consultivo. Por ello las propuestas que se adjuntan son propuestas del Poder Ejecutivo, que también deben considerarse preliminares, es decir que pueden sufrir modificaciones hasta ver su estado final. Pero las mismas fueron nutridas con los proyectos presentados por los Consejeros y sus discusiones. Por ello se incluye una sección de discusión, donde dejamos en claro las posiciones y preocupaciones de cada uno de los consejeros. Esta discusión también debiera ser un ingrediente importante para el debate legislativo.

# 1. Introducción

Los argentinos, para bien o para mal, hemos sido caracterizados por innumerables observadores externos que han destacado muchas de nuestras virtudes y muchos de nuestros defectos. Jaime Bayly, en su libro *Morirás mañana*, presenta una descripción fascinante de los argentinos:

*(...) A mí no me hablen mal de los argentinos ni de la Argentina ..., que los argentinos, en lo que a mí respecta, son, ante todo, divertidos, raros, bizarros, pintorescos, y todos me caen bien, incluso los que me caen mal me caen bien porque me parecen personajes literarios, no sé si me explico. Les reprochan hablar mucho y darse aires de sabiondos. Pues es eso precisamente lo que me hechiza de ellos: escuchar sus chácharas, sus versos, sus embustes, sus trampas pendencieras, porque los argentinos más divertidos son siempre los más mentirosos y los más tramposos y los más canallas, esos son los que mejor me caen y de los que más fácilmente me hago amigo. Todo argentino es un entrenador de la selección de fútbol de su país (y si lo dejan, de la de España también). Todo argentino es presidente de su país (y si lo dejan, dictador de Cuba también). Todo argentino tiene el plan perfecto para que Estados Unidos salga de la crisis (y si lo dejan, para que el mundo entero salga de la crisis, o al menos Occidente, pero quizá si le hablas de África no la tiene tan clara). Todo argentino es un profeta, un visionario, un iluminado. Todo argentino sabe. Sabe todo, sabe más que nadie, sabe más que vos y que cualquier boludo del orto. Todo argentino está de vuelta. Todo argentino tiene respuesta para cualquier pregunta, incluso si no entiende la pregunta y si al responder ni él mismo entiende lo que está diciendo. Pero responde, opina, se la juega, arma el equipo, ordena el país, gobierna el mundo, gana las guerras, divide a los buenos de los malos, a los decentes de los chantas. Y habla y habla y habla y no para de hablar. Y no importa ya si lo que dice tiene sentido alguno (porque bien pronto uno advierte que todo carece de sentido y que el embrujo de la Argentina es que nada tiene sentido racionalmente y, sin embargo, todo es fascinante y hechicero y es allí donde quieres quedarte), lo que importa es que el argentino habla y no para de hablar, y tiene opiniones de todo y sobre todo, y además opiniones enfáticas, terminantes, opiniones en las que en dos minutos pone al mundo en orden, aunque luego llega a su casa y es el caos, y la mujer lo manda al carajo y solo entonces se calla el argentino deslenguado. Pero en la calle no se calla: en los taxis, en los cafés, en las barras*

*de los bares, en los colectivos, en ciertas esquinas del centro, el argentino habla y habla y está siempre dispuesto a hablar, a tomar partido, a encenderse, a ponerse bilioso, agresivo, pasional, italiano, exasperado, a gritar y a discutir con nadie, porque muchos hablan sin que nadie siquiera los escuche, pero es eso lo que me fascina del argentino: que no para de hablar y tiene una opinión concluyente y arbitraria sobre todo lo divino y lo humano y nada lo hace más feliz, sea rico o pobre, macho o puto, vago o más vago, que sentarse en un lugar cualquiera de la ciudad, pedir empanadas, pizzas, vino, sangría, cerveza, por sobre todo masas y pastas, y ponerse a hablar sobre cualquier cosa y pasarse horas hablando y hablando y sentenciando y resolviendo y deshaciendo entuertos y dándole un sentido al caos del mundo con el caos verbal que lo envuelve, a él y a todos los argentinos, en una suerte de gran torre de Babel donde todos hablan el mismo idioma y, sin embargo, nadie se entiende, nadie puede entenderse, porque cada uno se siente dueño absoluto de la razón, y entonces el argentino es por definición un hablador, un predicador, un charlatán, un mitómano, un embustero y, ante todo, un enemigo del silencio y la conciliación, porque si bien todo argentino está dispuesto a hablar aunque nadie lo escuche, siempre prefiere discutir con otro y, si es posible, a los gritos, para luego irse a los golpes, y enseguida cada uno consigue a una pandilla de vándalos ambulantes y entre todos cortan una calle y se enzarzan en una feroz riña callejera por algún asunto (generalmente una pasión que tiene que ver con el fútbol, con la política o con el orgullo), y entonces el argentino, ya liado a golpes contra otro argentino sin recordar bien por qué, revela que posee algo que no tenemos los demás sudamericanos: una fe ciega en sus opiniones (aun si no sabe lo que va a decir y debe improvisar en el camino) y el coraje para morir defendiendo tales opiniones en una batahola callejera o pisoteado por un caballo de la policía que luego defecará sobre su cadáver. (pp. 347-348)*

Los argentinos estamos empachados de diagnósticos, debates, intrigas, cuestionamientos, una suerte de comedia de enredos permanente que no lleva a ningún lado. Ya adentrados en nuestra declinación, el premio Nobel de Literatura V.S. Naipaul hacía un diagnóstico caustico de nuestra realidad:

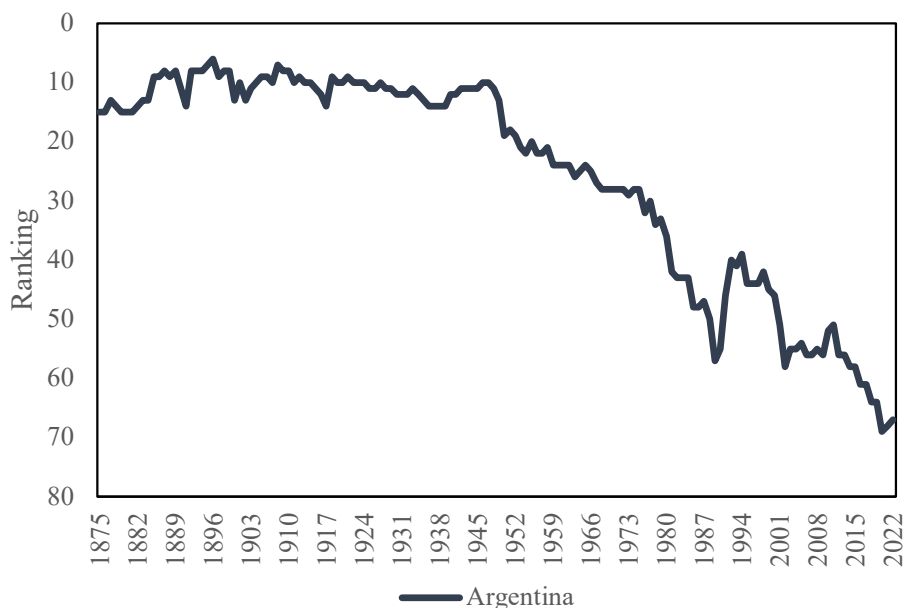
*Hace casi treinta años fui a Argentina. Fue en la época del conflicto con la guerrilla. La gente estaba esperando a que el dictador Perón volviera del exilio. El país desbordaba de odio. Los peronistas estaban esperando para saldar viejas cuentas.*

*Uno de ellos me dijo: «Hay una tortura buena y una tortura mala». La tortura buena era la que se aplicaba a los enemigos del pueblo. La tortura mala era la que te aplicaban a ti los enemigos del pueblo. Los del otro bando decían lo mismo. No había verdadero debate sobre nada. Solo había pasiones y una jerga política tomada de Europa. Yo escribí lo siguiente: «Cuando la jerga transforma las cuestiones vivas en abstracciones, y cuando la jerga acaba compitiendo con la jerga, la gente no tiene causas. Solo tiene enemigos».*

*Y las pasiones de Argentina siguen reproduciéndose, triunfando sobre la razón y consumiendo vidas. No hay ninguna solución a la vista. (V.S. Naipaul, 2001)*

Cuánta razón tenía. A inicios de los años 70, Argentina, por entonces más próspera que España, comenzaba su derrotero hacia la pobreza.

No hay que ser Sherlock Holmes para concluir que algo salió mal. Bastaría mostrar la Figura 1 para ilustrar nuestro fracaso y ya. O simplemente mencionar que al comienzo de la gestión del Presidente Milei el 70 % de los niños eran pobres. ¿Hay necesidad de sobreabundar en el diagnóstico? Podríamos volver a nuestra comedia de enredos y perdernos en una larga discusión sobre las causas de nuestra decadencia.



Fuente: Elaboración propia en base a Maddison Project Database 2023

Figura 1: Puesto en el ranking mundial según PIB per capita

Por eso, este documento y el trabajo del Consejo de Mayo eligieron adoptar un carácter

diametralmente opuesto, rechazando de plano siquiera la necesidad de generar un diagnóstico. También porque el diagnóstico estaba ya configurado en los puntos del Pacto de Mayo que habían suscrito el Presidente con 18 gobernadores. El objetivo del Consejo era simplemente el de poner sobre la mesa una serie de propuestas concretas para abordar esos temas.

El Consejo entiende que su rol comienza y termina allí, ofreciendo una caja de resonancia a ciertas propuestas. Sin embargo, a diferencia de otras “mesas” que muchas veces quedan en la nada, en esta instancia queríamos ofrecer propuestas concretas que pudieran ser debatidas en los ámbitos correspondientes.

Nuestra discusión fue relajada y los proyectos presentados por cada consejero se encuentran en el ANEXO II, sin pretender generar consensos artificiales y bajo el entendimiento que una sociedad es una puja permanente de intereses, los cuales muchas veces se encuentran contrapuestos. Precisamente por eso, el valor de la propuesta radica en los puntos donde es posible acordar: porque todos los ven como positivos o porque, incluso cuando entrañan una pérdida sectorial, su beneficio para el conjunto es evidente. En los casos que esos consensos no se alcancen, existe una instancia posterior para su debate, que es justamente la del Congreso.

Somos plenamente conscientes de que no es posible alcanzar un acuerdo unánime: los intereses en juego son diversos y, en muchos casos, contrapuestos. Sin embargo, confiamos en la democracia y en el funcionamiento de sus instituciones representativas como el ámbito legítimo donde esas diferencias pueden canalizarse, debatirse y resolverse.

Este documento se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se presentan los diez puntos del Consejo de Mayo, junto con una breve descripción de su importancia y la motivación que los sustenta. Luego, se resume la discusión del consejo (más intensa en algunos puntos que en otros) y se analizan propuestas legislativas vinculadas a cada área. Finalmente, se incluye en el ANEXO I el articulado específico.

En definitiva, el propósito de este documento es explicar por qué estos fueron los diez puntos elegidos por el presidente Javier Milei y los dieciocho gobernadores que suscribieron el acuerdo para orientar su trabajo conjunto.

Observará el lector atento que, sin embargo, hay dos puntos de la lista constitutiva que resultan obviados en nuestro análisis: el de la reforma de la ley de coparticipación y el de la reforma previsional. Por un lado, el tema de la reforma de la coparticipación nos pareció una tarea que excedía, realísticamente, las posibilidades de este grupo, debido a sus complejidades legales y a la necesidad indelegable de que todos los actores (en especial cada provincia) estén representados, no solo como colectivo sino también en defensa de sus intereses particulares.

Por otro lado, para la omisión de la ley previsional existe un motivo muy claro: la imposi-

bilidad de generar una solución razonable al problema previsional si antes no se produce un salto cuántico en la formalización del empleo en Argentina. Nuestro sistema previsional ha ido constituyéndose en una suerte de sistema de apoyo social. A medida que se expandía el alcance de las prestaciones, con moratorias o fallos judiciales, los valores de las prestaciones caían producto del peso de la propia restricción presupuestaria y del bajo número de aportantes producto de la informalidad laboral. Entonces, se deriva que es imposible abordar de manera razonable el tema previsional hasta tener resuelto el tema laboral.

Finalmente, antes de avanzar hacia el cuerpo del informe y las justificaciones de cada propuesta, resulta importante detenerse un momento a reflexionar: ¿por qué el presidente Milei y los gobernadores eligieron estos puntos? ¿Por qué son relevantes? La respuesta es sencilla: porque constituyen los pilares para construir una sociedad libre, próspera y con igualdad de oportunidades.

El marco conceptual que da sentido a este acuerdo es aquel que vincula el crecimiento económico con la capacidad de una sociedad para acumular y desplegar sus factores productivos. La educación y la federalización del trabajo son, en ese sentido, las herramientas que permiten desarrollar el talento y las capacidades de los trabajadores. La defensa irrestricta de la propiedad privada, un Estado con un gasto público acotado y una estructura tributaria simple y eficiente son las condiciones necesarias para que florezca la inversión y se multiplique el capital productivo, para que cada peso invertido se traduzca en más producción y más progreso.

La educación, nuevamente, junto con la apertura económica, son los motores que impulsan la productividad de una nación, porque nos conectan con el conocimiento, la competencia y la innovación. Y el aprovechamiento inteligente de nuestros recursos naturales constituye la llave para liberar el potencial dormido de nuestras riquezas.

Una sociedad con igualdad de oportunidades se construye cuando las personas pueden acceder tanto a una educación básica de calidad como al capital necesario para desarrollarse, algo posible solo en un contexto de estabilidad macroeconómica. Por eso, la responsabilidad fiscal (y, en consecuencia, la estabilidad económica) se convierte en un pilar central no solo para el crecimiento sostenido, sino también para una sociedad más justa y equitativa.

Pero no nos vayamos por las ramas que nos vamos a parecer a la descripción de Bayly. Vamos entonces al análisis de cada una de las propuestas.

## 2. La inviolabilidad de la propiedad privada

### 2.1. Análisis

La propiedad privada no sólo hace posible la actividad económica y la acumulación de capital; es también un insumo indispensable para la libertad política. Sin propiedad no hay autonomía, no hay responsabilidad individual, no hay incentivos para el esfuerzo ni para la creación. La propiedad privada es, en definitiva, la esencia misma de una sociedad libre, próspera y digna, y así lo reconoce expresamente nuestro régimen constitucional:

*Artículo 17. La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el Artículo 4º. Ningún servicio personal es exigible, sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerde la ley. La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal argentino. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie.*

Lamentablemente, aunque la Constitución defiende con firmeza la inviolabilidad de la propiedad privada, también incorpora una amplia gama de obligaciones y derechos que implican la necesidad de reglamentar y restringir esa libertad individual en casi todos los ámbitos de la vida cotidiana. Así, la Constitución puede consagrar el derecho al comercio, pero luego una maraña de normas lo regula y limita hasta el extremo. Un profesional que debe matricularse para ejercer su profesión, un comerciante debe habilitar su local, pasar imposibles controles y cumplir exigentes requerimientos antes de poner sus productos a la venta. La lista podría ser interminable. La regulación que nos invade por todos lados acota y restringe el derecho de propiedad. Sin ir más lejos recordemos la fatídica ley de alquileres.

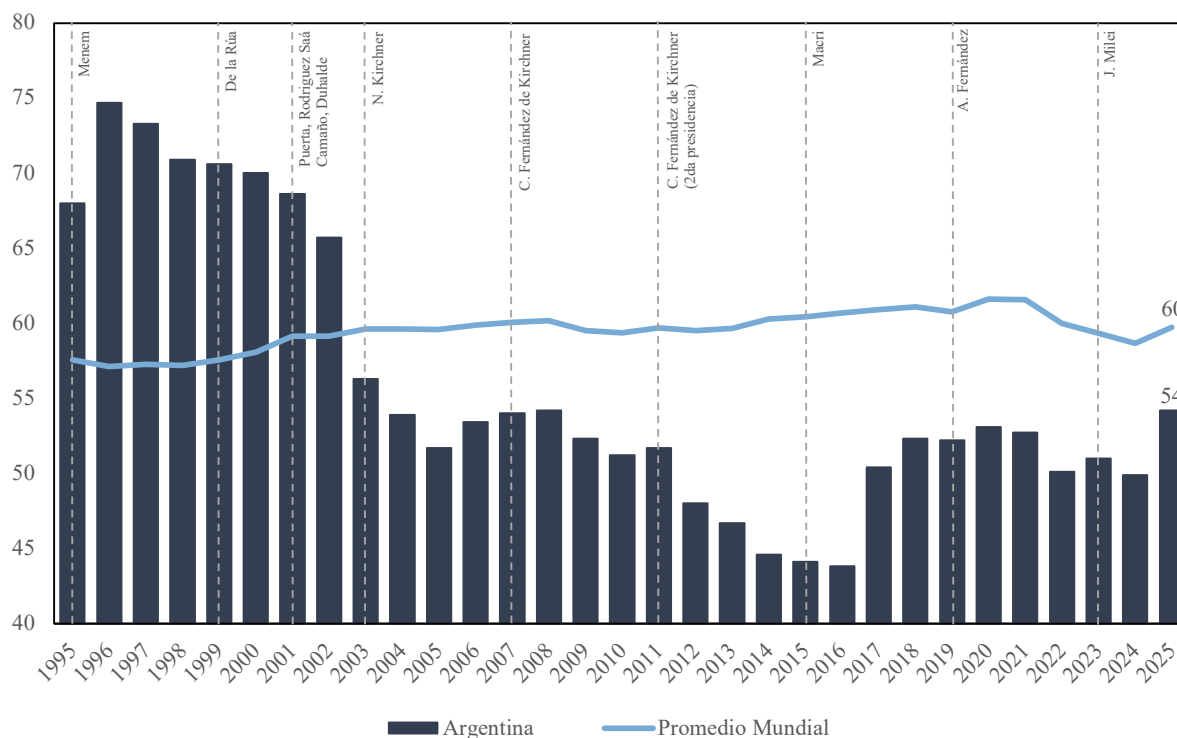
Son tan grandes las atribuciones que se le dan al Estado que sobre la base de una constitución liberal se ha construido un enjambre de regulaciones que han cercenado la libertad individual y, consiguientemente, el derecho de propiedad.

Por eso, la estrategia de reducir regulaciones constituye un intento directo de fortalecer la calidad de los derechos de propiedad. El DNU 70/23 avanzó en esa dirección al modificar el artículo 958 del Código Civil y Comercial, procurando priorizar la voluntad de las partes: estableció que las normas legales son de aplicación supletoria respecto de lo acordado contractualmente, aun cuando la ley no lo disponga de manera expresa para un tipo contractual determinado, salvo que se trate de normas imperativas. Aun así, amplias áreas del marco



jurídico persisten en la órbita del “interés público”, limitando drásticamente la libertad individual y, en definitiva, limitando el uso que cada uno puede hacer de su propiedad. Un ejemplo del restablecimiento del derecho de propiedad nos lo da el DNU 70/23, que desreguló y sacó del ámbito del derecho público a los alquileres, generando amplios beneficios para la sociedad.

La evidencia empírica confirma el deterioro de los derechos de propiedad a través del Índice de Libertad Económica elaborado por la Heritage Foundation. La Figura 2 presenta la evolución de dicho índice (calculado sobre el año calendario del hemisferio norte). El retroceso de las libertades económicas durante los gobiernos kirchneristas fue contundente. Posteriormente, se observa una leve recuperación durante la presidencia de Mauricio Macri, seguida de un nuevo deterioro bajo la gestión de Alberto Fernández, hasta mostrar una mejora con el inicio del gobierno de Javier Milei.



Fuente: The Heritage Foundation.

Figura 2: Índice de *Economic Freedom*

En definitiva, nuestro marco regulatorio se ha convertido en un verdadero obstáculo para el derecho de propiedad. A ello se suma una inestabilidad económica crónica que lo erosiona aún más, generando violentas transferencias de riqueza y habilitando intervenciones estatales

que, una y otra vez, vulneran los compromisos asumidos. Pocas frases resumen mejor esa historia de arbitrariedad que aquellas pronunciadas desde el propio poder político: “el que apuesta al dólar pierde” o “el que depositó dólares, recibirá dólares”. Son recordatorios de que, en la Argentina, el derecho de propiedad ha sido con demasiada frecuencia una promesa sujeta a la voluntad circunstancial del Estado.

## **2.2. Propuestas**

Como la defensa del derecho de propiedad son imposibles sin una macroeconomía ordenada o un marco jurídico mucho más liviano, el Consejo apoya necesariamente las iniciativas de estabilidad fiscal y de libertad económica.

En términos más concretos sin embargo, el Consejo logró identificar una serie de normativas que implicaban afectaciones directas al derecho de propiedad y para las que propone las modificaciones listadas en el Anexo I.I, a saber:

- **Expropiaciones** (Ley N° 21.499)
- **Procedimiento de Desalojo** (Ley N° 17.454)
- **Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana** (Ley N° 27.453)
- **Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales** (Ley N° 26.737)
- **Sistema Federal de Manejo del Fuego** (Ley N° 26.815)

### **2.2.1. Ley de Expropiaciones**

La Ley N.º 21.499 es la principal norma que regula el derecho de propiedad frente al poder expropiatorio del Estado. Nuestros constituyentes eligieron proteger a los ciudadanos del poder del Estado. Para dar lugar a una expropiación, se exige que haya utilidad pública justificada, declaración por ley y previa indemnización al propietario afectado.

Sin embargo, la previa indemnización no puede quedar al libre arbitrio de tasaciones hechas por el propio Estado, ya que ello desnaturaliza la protección constitucional y expone al ciudadano a arbitrariedades. Por esta razón, se propone una reforma a la Ley 21.499, que asegure que cualquier indemnización por expropiación sea pagada al valor de mercado previo

al anuncio de la expropiación, actualizado por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y se determine mediante tasaciones independientes, evitando cualquier conflicto de interés.

Asimismo, se establece una limitación estricta al mecanismo de “ocupación temporánea anormal”. Su uso quedará restringido a un plazo máximo y no prorrogable de 60 días, y se excluirá expresamente su aplicación sobre empresas, sociedades, acciones, cuotas partes de sociedades ni otro bienes al que le corresponda un procesos formal de expropiación.

### **2.2.2. Procesos de desalojo**

La propiedad privada es un valor primordial para una sociedad que premia la dedicación, la superación y la provisión de bienes y servicios para el beneficio mutuo. Esta tiene un lugar central en un país democrático, liberal y capitalista. Debe protegerse contra intromisiones del Estado, pero también de terceros privados.

Debido a esto, se propone una reforma al procedimiento de desalojo, inserto en el Código Procesal Civil y Comercial y el Código Civil y Comercial.

En primer lugar, se amplía la legitimación activa y se establece la inmediata entrega del inmueble cuando se trata de tenedores precarios, intrusos o usurpadores, con la sola presentación del título de propiedad y de una caución juratoria. Debiendo entregarse el inmueble dentro de los 5 días de efectuada la solicitud del actor.

Adicionalmente, se habilita la notificación al domicilio electrónico y se incluye la posibilidad de localizar el inmueble con fotografías y otros medios pertinentes, de manera tal de evitar el entorpecimiento de la notificación por parte del demandado. No obstante, cabe mencionar que también se protege a los locatarios cumplidores, dado que los locadores que soliciten un desalojo injustificado serán pasibles de una multa de hasta 10 veces el valor del último pago locativo. Previamente, este era un monto irrisorio de 20.000 pesos.

### **2.2.3. Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana**

Por otro lado, la problemática de las villas de emergencia es innegable. La Ley N° 27.453 intentó brindar una solución, pero solo sirvió como marco para generar un fondo fiduciario millonario que tuvo manejos poco transparentes, en incumplimiento de las normativas de procedimientos para compras y contrataciones, y faltas en la rendición de cuentas. Debido a esto, el Fondo Fiduciario para la Integración Socio-Urbana (FISU), fue disuelto mediante el Decreto 312/2025.

El espíritu original de la Ley N.º 27.453 era promover la consolidación de la propiedad privada, reconociendo qué derechos de propiedad claros y transferibles son fundamentales para el desarrollo individual, la movilidad social y la integración urbana. Sin embargo, la ley terminó generando el efecto contrario.

La versión original del artículo 7º, inciso 5, prohíbe que la propiedad obtenida pueda ser transferida a personas jurídicas. Por ende, tiene un efecto limitado, dado que las personas beneficiarias no son verdaderos dueños de lo que reciben y el valor de los inmuebles se reduce considerablemente por la prohibición que impone la ley.

En su lugar, es preferible que las personas reciban el inmueble con la libertad de transferirlo a personas jurídicas, si así lo desean. Esto beneficiará a los propietarios, que ahora recibirán un derecho más completo y aumentará el valor de sus inmuebles. Asimismo, potenciará las zonas beneficiadas, que ahora podrán recibir inversiones de personas jurídicas que busquen desarrollarlas.

Para posibilitar esto, se propone modificar el artículo 7º, inciso 5 y derogar el artículo 12 de la Ley Nº 27.453.

#### **2.2.4. Ley de Tierras y Ley de Manejo del Fuego**

Uno de los principales sectores productivos del país es el agropecuario, reconocido internacionalmente por su calidad en todo tipo de productos. Desde el año 2011, la inversión internacional en este sector ha sido obstaculizada a través de la Ley Nº 26.737. Esta ley prohíbe que los extranjeros posean más de mil hectáreas productivas en el país, lo que desalienta la inversión en el sector.

Nuestros convencionales constituyentes, casi dos siglos atrás, entendieron que la inversión extranjera es deseable y conducente al desarrollo de un país. Incluyeron varios artículos que promueven la inversión extranjera en la Constitución Nacional, entre ellos los artículos 20, 25, 27 y 75 inciso 18, que promueven la igualdad de derechos civiles, el estímulo a la inmigración, la celebración de tratados que favorezcan el comercio y el desarrollo, y la atracción de inversiones productivas.

En pos del crecimiento del país, y en línea con nuestra Ley Suprema, se propone la modificación de la Ley Nº 26.737 liberando la compra por parte de privados extranjeros. No obstante, la compra por parte de entes estatales extranjeros seguirá sujeta a autorización previa, preservando así los intereses estratégicos y la seguridad nacional.

A su vez, también hubo intromisión sobre la propiedad privada del sector agropecuario con

las reformas del año 2020 a la Ley N° 26.815. Básicamente, si hay un incendio, aún si es accidental, los dueños o locatarios de un campo no pueden alterar su finalidad productiva entre 30 y 60 años posteriores al incendio. Los productores pueden sufrir una catástrofe doble: además de sufrir un incendio, no pueden adaptarse a los cambios productivos, lo que disminuye su capacidad para recuperarse económicamente y reduce el valor de su campo. Nótese que esa ley ya contaba con la obligación de recomponer el daño ambiental en el artículo 22, por lo que las prohibiciones introducidas en 2020 resultan desproporcionadas e innecesarias, al tiempo que castigan injustamente al propietario que sufrió el daño. Por estas razones, se impulsa la derogación de los artículos 22 bis, 22 ter y 22 quater de la Ley N° 26.815. Asimismo, se introduce la restitución del artículo 22 bis en su redacción original incorporada por la Ley N° 27.353, previa a las modificaciones introducidas por la Ley N° 27.604.

### **3. El equilibrio fiscal innegociable**

#### **3.1. Analisis**

No hace falta extenderse demasiado para demostrar la incapacidad de la Argentina de ordenar sus cuentas fiscales: la Figura 3 lo evidencia por sí sola. En los últimos sesenta y tres años, la Administración Nacional registró superávit fiscal primario apenas en dieciséis años y equilibrio en solo uno. En todos los demás años, incurrió en déficit. Si se incluyen los intereses, el resultado financiero fue positivo en apenas nueve de esos sesenta y tres años. En síntesis, la Argentina ha padecido crónicamente déficits fiscales persistentes, cuyo costo ha sido enorme. Las crisis inflacionarias y de endeudamiento han sido, una y otra vez, las protagonistas de las crisis económicas del país, cuya principal causa ha sido siempre el desequilibrio fiscal. Por eso, alcanzar el equilibrio fiscal no es algo negociable: es un pilar fundamental para alcanzar la estabilidad macroeconómica.

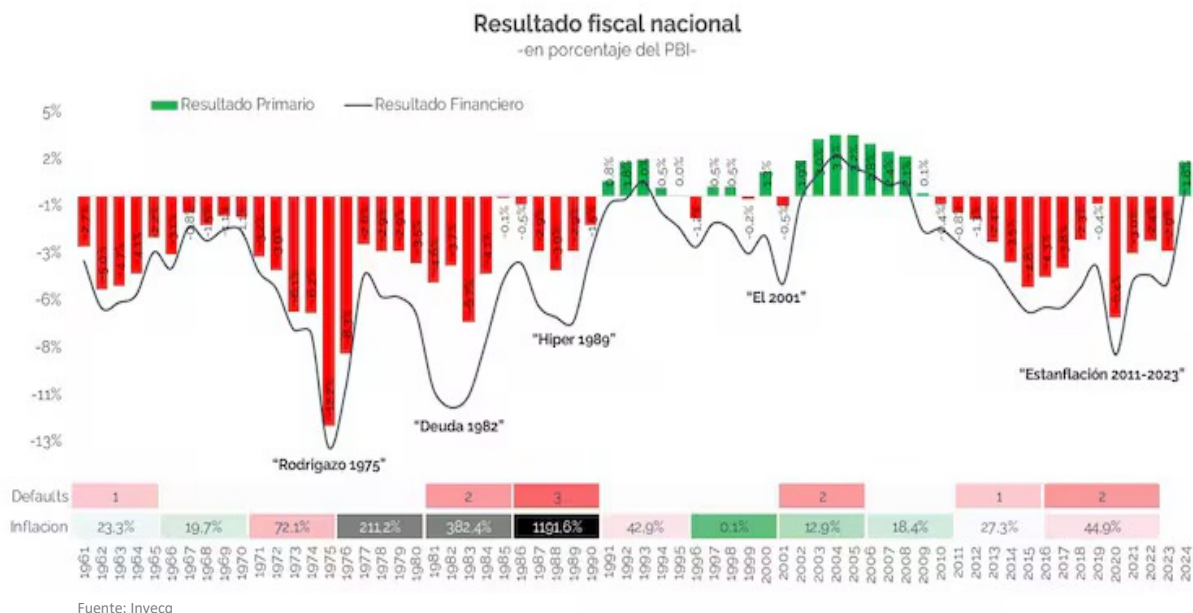


Figura 3: Tasa de inflación anual y resultado fiscal nacional como porcentaje del PIB

Ahora bien, ¿cómo hacer para que Argentina pueda mantener un superávit fiscal ordenado y sostenerlo en el tiempo? En realidad no existe sustituto a la voluntad misma de la sociedad de sostener el equilibrio fiscal. Este objetivo es parte central de la batalla cultural que lleva adelante el Presidente Milei que, en algún sentido, fue refrendado en las urnas en las elecciones de medio término. Hay pocos ejemplos, si es que existe alguno, de un presidente que veta leyes de aumento de gastos en una campaña electoral. El resultado de la votación en Octubre 2025, que termina avalando esa convicción férrea de evitar un déficit fiscal, pareciera indicar la construcción de un nuevo compromiso social a favor del equilibrio fiscal.

Por supuesto, existe también una amplia literatura sobre reglas fiscales, que es a lo que muchos países han apelado para ordenar y consolidar su marco fiscal.

En 1977, en *Democracy in Deficit*, Buchanan y Wagner sostuvieron la necesidad de contar con reglas fiscales que encaucen las finanzas públicas. Según ellos, la “revolución keynesiana” había erosionado el principio del equilibrio fiscal y, al trasladar la gestión macroeconómica a la discrecionalidad política, había generado un sesgo sistemático hacia el déficit, la monetización de la deuda, la inflación y la expansión del Estado. Además, señalaban que los incentivos de los políticos favorecen el gasto presente y el diferimiento de sus costos mediante endeudamiento o señoreaje.

De ahí la necesidad de restablecer principios fiscales clásicos mediante reglas creíbles y exi-

gibles: equilibrio presupuestario fijado por ley, mecanismos automáticos de corrección del gasto y los ingresos, o límites explícitos a la discrecionalidad.

Hay muchos mecanismos para imponer esas reglas fiscales. Sin pretender presentar una tipología completa, a continuación se mencionan algunos casos que ilustran las prácticas fiscales llevadas adelante por distintos países.

En Países Bajos, por ejemplo, rige un techo plurianual de gasto, límites ministeriales y metas finales de déficit y deuda, y escasa flexibilidad interanual. En Suiza, la *debt brake* constitucional impone equilibrio cíclico mediante una cuenta de control que compensa déficits con superávits. Alemania adoptó una versión similar en 2009.<sup>1</sup>

Chile institucionalizó en 2006 una regla de superávit estructural. En ese caso, se fija un techo de gasto compatible con la meta de balance primario estructural. En el Reino Unido, el esquema fiscal de 1997 fue sustituido en 2011 por un marco con la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria que exige equilibrio fiscal estructural a cinco años y un sendero decreciente del ratio deuda/PIB.

En Canadá y Estados Unidos no hay límites federales estrictos sobre los subnacionales, por lo que la disciplina proviene de reglas autoimpuestas. Pero el ejecutivo en EE.UU. no puede exceder un techo de deuda y, si no lo cumple, el gobierno se cierra. En EE.UU., casi todos los estados tienen reglas de equilibrio fiscal.

Asimismo, la literatura empírica muestra de forma consistente que las reglas fiscales se asocian con un mejor desempeño fiscal reflejado en cuentas públicas más sólidas, menor deuda y menor volatilidad del gasto (Asatryan et al., 2018; Brändle y Elsener, 2024). Vale mirar el propio gráfico de Argentina para entender que es así. Durante la década de los 90, cuando el tipo de cambio fijo de la Convertibilidad imponía una suerte de restricción de gasto al restringir una fuente de financiamiento (no se podía emitir dinero), se observa una notable mejora en el desempeño fiscal.

Para finalizar, cerramos esta subsección con otra reflexión de Buchanan y Wagner:

*“Si un político se ve obligado por la restricción de presupuesto equilibrado a rechazar distintos reclamos y, como resultado, pierde el cargo, eso puede ser lamentable, pero no produce un daño nacional. En cambio, si se le permite complacer su sociabilidad habitual y evitar decir ‘no’, la nación socava tanto su prosperidad como su libertad. Un país no puede sobrevivir con instituciones políticas que no encaren de frente el hecho esencial de la escasez: es sencillamente imposible*

---

<sup>1</sup>Wyplosz (2012).

*prometer más a una persona sin reducir lo prometido a otras. Y no es posible aumentar el consumo hoy (al menos sin un aumento del ahorro) sin tener menos consumo mañana. La escasez es, en efecto, un hecho de la vida, y las instituciones políticas que no lo enfrentan amenazan la existencia de una sociedad próspera y libre.”*

En definitiva, los autores destacan la importancia de fijar límites que aseguren el cumplimiento de la restricción presupuestaria del sector público. Esta idea resulta especialmente pertinente para la Argentina, donde se ha ignorado de forma recurrente la restricción intertemporal, erosionando la estabilidad macroeconómica y la libertad de los argentinos.

## 3.2. Propuestas

### 3.2.1. Ley de Compromiso Nacional para la Estabilidad Fiscal y Monetaria

El gobierno ha planteado una ley adyacente al presupuesto que apunta a ordenar la cuentas fiscales de manera estructural: la **Ley de Compromiso Nacional para la Estabilidad Fiscal y Monetaria**. Esta ley no busca establecer reglas de superávit estructural, sino a limitar la promulgación de legislación que atente contra el objetivo fiscal.

El proyecto, cuya propuesta legislativa se encuentra en el Anexo I.II, establece reglas fiscales estrictas. En primer lugar, el Presupuesto General de la Nación deberá proyectar equilibrio o superávit, prohibiéndose expresamente los déficits financieros. Si durante la ejecución presupuestaria se verificaran desvíos que comprometieran ese equilibrio, el Jefe de Gabinete estará obligado a adoptar medidas correctivas inmediatas, incluyendo recortes o reprogramaciones de partidas, mediante un mecanismo automático de ajuste fiscal.

El proyecto también refuerza los principios clásicos de unidad y universalidad presupuestaria, estableciendo que todos los gastos del Sector Público Nacional deben estar contemplados dentro de la Ley de Presupuesto. Ningún organismo podrá ejecutar erogaciones por fuera de ella ni crear gastos sin asignación específica.

Por otra parte, se prohíbe a los funcionarios asumir o ejecutar gastos no autorizados o sin financiamiento acreditado, y se obliga al Poder Ejecutivo Nacional a abstenerse de solicitar adelantos transitorios del Banco Central para financiar el gasto primario, eliminando una de las fuentes estructurales de desequilibrio monetario y fiscal.

El incumplimiento de estas reglas traerá aparejadas las responsabilidades previstas en la Ley 24.156, sin perjuicio de las sanciones penales que pudieran corresponder.



Asimismo, para asegurar la coercibilidad efectiva del nuevo régimen fiscal, se proponen modificaciones al Código Penal que tipifican conductas específicas vinculadas al uso indebido de los recursos públicos y a la violación de la disciplina presupuestaria y monetaria.

En primer lugar, se sanciona con prisión que puede ir de uno a diez años e inhabilitación absoluta por el doble del tiempo de la condena al funcionario que dicte, apruebe, autorice o ejecute normas o actos que modifiquen o incrementen gastos del Presupuesto sin contar con recursos debidamente acreditados, y a quien ordene, ejecute o autorice la emisión monetaria en violación de la Carta Orgánica del Banco Central, la impulse irregularmente o reciba y ponga en circulación esa moneda conociendo su origen espurio.

Además, se incorpora un agravante que duplica las penas cuando se acredite motivación de enriquecimiento personal o de terceros, conforme al mandato del artículo 36 de la Constitución Nacional.

Se incorpora, además, un régimen de disciplina presupuestaria para el Poder Legislativo supeditando la vigencia de nuevas leyes de gasto a su incorporación en el presupuesto del ejercicio siguiente y exigiendo un Informe de Impacto Presupuestario de Mediano Plazo previo al tratamiento de cualquier proyecto con impacto fiscal. Toda norma aprobada en violación de este procedimiento será considerada nula de nulidad absoluta.

### **3.2.2. ¿Y las provincias?**

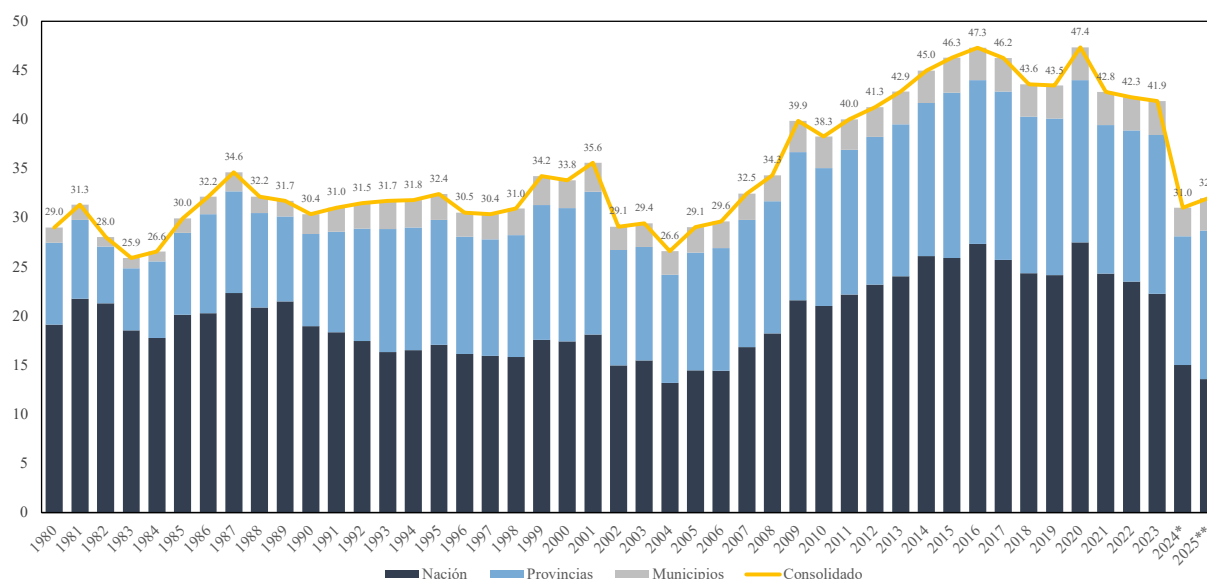
Ahora bien, ¿cómo pueden las provincias comprometerse con el mismo objetivo de equilibrio fiscal? La propuesta del Consejo al Presidente y a los gobernadores es firmar un acuerdo “a la Maastricht”. Mediante aquel tratado, los países europeos establecieron “criterios de convergencia” para asegurar la estabilidad económica y de precios dentro de la Unión Europea. Para ello, el tratado fijó que los países no pueden tener niveles de deuda pública que superen el 60 % de su PBI. Mientras que el déficit presupuestario anual no debe ser mayor al 3 % del PBI.

En la misma línea, el Consejo propone que, en Argentina las autorizaciones de endeudamiento provinciales no puedan otorgarse a provincias que tengan déficit primario o cuyo riesgo provincial supere los de la Nación o sea superior a un spread de 500 puntos relativo a los bonos del Tesoro americano.

## 4. La reducción del gasto público a niveles históricos, en torno al 25 % del Producto Bruto Interno

### 4.1. Análisis

Durante el kirchnerismo, la Argentina experimentó una verdadera inflación del gasto público. Como se muestra en la Figura 4, el gasto consolidado, que en los años noventa rondaba el 30 % del PIB, se expandió hasta superar cómodamente el 40 % durante el período kirchnerista. Dado que cada peso de gasto debe financiarse mediante impuestos formales, impuestos futuros o emisión monetaria (que inevitablemente deriva en inflación), este proceso no pudo sino traducirse en un aumento de la pobreza. En la práctica, implicó transferir recursos desde el conjunto de la población hacia los sectores beneficiados por el gasto gubernamental. El resultado fue contundente: la pobreza, que promediaba alrededor del 25 % en los años noventa, ascendió al 41,7 % en 2023.



Gasto público consolidado como porcentaje del PIB

\*Los datos de 2024 corresponden a una estimación provisoria realizada por IARAF en base a Ministerio de Economía e INDEC. \*\*Proyección propia en base al Presupuesto 2026.  
Fuente: Ministerio de Economía, Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF)

Figura 4: Gasto público nacional, provincial y municipal como porcentaje del PIB

El Cuadro 1 muestra el esfuerzo fiscal realizado por cada uno de los niveles de gobierno. En 2024, el gasto público consolidado se redujo al 31 % del PIB. Considerando que un año antes representaba el 42 %, esto significa que poco más de la mitad del ajuste necesario para alcanzar al objetivo de llegar al 25 % se concretó durante el primer año de gestión del presidente Javier Milei. La reducción total de 10,9 puntos del producto se distribuyó en 7,3

puntos correspondientes a la Nación, 3 puntos a las provincias y 0,6 puntos a los municipios. En términos porcentuales, el gasto devengado de la Administración Nacional cayó un 33 % entre 2023 y 2024, mientras que el de las provincias se redujo un 19 % y el de los municipios un 16 % en el mismo período. Por lo tanto, el Estado Nacional fue el que realizó el mayor esfuerzo de ajuste.

Si las provincias y los municipios hubiesen reducido su gasto en la misma proporción que la Nación, el gasto público consolidado se habría ubicado aproximadamente en torno al 28 % del PIB en 2024. Esto implicaría un ajuste adicional del gasto de las provincias de 2,2 puntos del PBI y los municipios de 0,6 puntos.

Cuadro 1: Gasto público consolidado por nivel de gobierno

Concepto	Nación	Provincias	Municipios	Consolidado
<b>I - Gasto 2023 ( % PBI)</b>	<b>22,30</b>	<b>16,13</b>	<b>3,44</b>	<b>41,87</b>
<b>II - Gasto 2024 ( % PBI)</b>	<b>15,02</b>	<b>13,10*</b>	<b>2,90*</b>	<b>31,02</b>
Esfuerzo acumulado entre 2023–2024 (I–II)	7,28	3,03	0,54	10,85
Esfuerzo porcentual entre 2023–2024	-32,6 %	-18,8 %	-15,7 %	-25,9 %
Gasto 2024 hipotético ( % PBI)**	15,02	10,87	2,32	28,21
Esfuerzo para equiparar a Nación (puntos PBI)	0,00	2,23	0,58	-
<b>III - Gasto 2025 ( % PBI) proyectado***</b>	<b>13,6</b>	<b>15,12</b>	<b>3,3</b>	<b>32,02</b>
Esfuerzo acumulado entre 2023–2025 (I–III)	8,7	1,01	0,14	9,85
Esfuerzo porcentual entre 2023–2025	-39,0 %	-6,3 %	-4,1 %	-23,5 %
Gasto 2025 hipotético ( % PBI)****	13,6	9,84	2,1	25,54
Esfuerzo para equiparar a Nación (puntos PBI)	0,00	5,28	1,2	-

**Fuente:** Estimación propia en base a Ministerio de Economía, Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IA-RAF) y Presupuesto 2026.

**Notas aclaratorias:** \*Estimaciones de IARAF. \*\*Escenario en el que las provincias y los municipios ajustan 32,6 % su gasto de 2024 al igual que la Nación; el gasto consolidado hubiese sido del 28,21 %. \*\*\*Proyección para la totalidad del año 2025 realizada en base al Presupuesto 2026. \*\*\*\*Escenario hipotético en el que las provincias y los municipios ajustan 39 % su gasto de 2025 respecto al gasto de 2023, al igual que la Nación.

No obstante, pese al importante esfuerzo fiscal realizado en 2024, en 2025 se observa una divergencia entre la política fiscal de la Nación y la de las provincias y municipios. Mientras el gobierno nacional continúa reduciendo su gasto como proporción del PBI, los niveles subnacionales mostrarían un incremento. Según proyecciones propias, el gasto público con-

solidado aumentaría en 2025 en torno a 1 punto del PBI respecto de 2024, alcanzando un 32 % del producto. Esta evolución refleja una reducción del gasto nacional, compensada por una expansión del gasto provincial y municipal: se estima que la Nación lo reduce hasta 13,6 % del PBI, mientras que las provincias y municipios lo eleven hasta 15,1 % y 3,3 %, respectivamente.

Por supuesto que la performance de distintas provincias es diferente, y el veredicto no debería extenderse como una conclusión uniforme, pero es definitivamente la resultante para todo el conjunto.

Considerando el esfuerzo acumulado en el período 2023–2025, las proyecciones indican que la Nación habría reducido su gasto un 39 %, frente a una baja de 6,3 % en las provincias y de 4,1 % en los municipios. De haber replicado estos últimos el mismo esfuerzo fiscal que el gobierno nacional, el gasto consolidado habría convergido en 2025 hacia el objetivo del Consejo de situarlo en torno al 25 % del PBI.

## **4.2. Propuestas**

La propuesta del Consejo de Mayo al Presidente y a los gobernadores consiste en comprometerse a congelar el gasto público real hasta alcanzar el equilibrio deseado. El Consejo sugiere aprovechar el incremento de la recaudación derivado del crecimiento de la actividad económica, manteniendo constante el gasto público en términos reales. De esta manera, sería posible converger gradualmente hacia un nivel menor de participación del Estado en la economía.

El Cuadro 2 presenta un ejercicio de simulación que combina distintos supuestos de crecimiento del PBI y de esfuerzo fiscal de provincias y municipios, con el fin de evaluar en qué condiciones sería posible alcanzar un gasto público consolidado del 25 % del PBI en 2025.

¿Cómo debe leerse el cuadro? Consideremos la primera fila. En este escenario, provincias y municipios replican exactamente el esfuerzo de Nación, es decir, realizan el 100 % del ajuste observado a nivel nacional. En términos concretos, esto implica una reducción de su gasto del 39 % en el período 2023–2025, lo que se traduce en una caída de 6,3 puntos del PBI para las provincias y de 1,3 puntos del PBI para los municipios entre 2023 y 2025. Bajo este supuesto, el gasto consolidado en 2025 sería del 25,54 % del PBI, por lo que bastaría un crecimiento acumulado de apenas 2,2 % del PBI para alcanzar la meta del 25 %. Los demás escenarios se interpretan del mismo modo.

Cuadro 2: Escenarios de ajuste del gasto consolidado

Escenarios de ajuste respecto a Nación	Ajuste realizado entre 2023–2025	Esfuerzo de provincias (puntos PBI)	Esfuerzo de municipios (puntos PBI)	Gasto consolidado (Nación: 13,6 %)	Crecimiento del PBI necesario para que el gasto sea del 25 %
100 %	39 %	6,29	1,34	25,54	2,2
90 %	35 %	5,66	1,21	26,30	5,2
75 %	29 %	4,72	1,01	27,45	9,8
50 %	20 %	3,15	0,67	29,35	17,4

**Fuente:** Estimación propia.

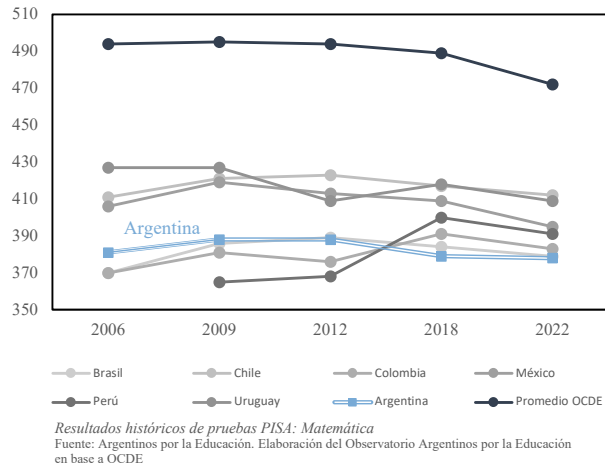
Es cierto que exigir un ajuste cercano a 8 puntos del PBI entre provincias y municipios supone un esfuerzo enorme (aunque el gobierno nacional sí lo hizo). Por eso, la propuesta del Consejo es combinar un esfuerzo adicional de consolidación fiscal con el crecimiento del producto. Por ejemplo, si provincias y municipios realizan un ajuste del orden de 4 puntos del PBI, un crecimiento acumulado del 17,4 % permitiría, suponiendo una tasa de crecimiento sostenida de alrededor del 3 % anual, el gasto consolidado converja al nivel objetivo en aproximadamente cinco años.

Más allá del esfuerzo adicional, de mínima sería necesario congelar el gasto real. Para darle efectividad a la propuesta, el Consejo considera que sería imperativo que las provincias que no adhieran al acuerdo o que no cumplan con las metas establecidas quedarían excluidas de la posibilidad de recibir aportes del Tesoro Nacional por parte del gobierno nacional.

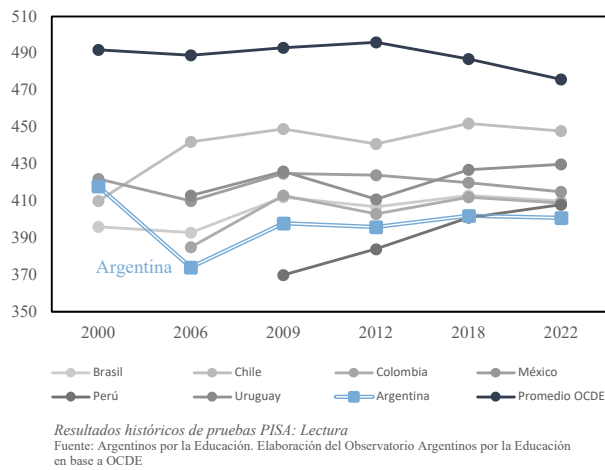
## **5. Una educación inicial, primaria y secundaria útil y moderna, con alfabetización plena y sin abandono escolar**

### **5.1. Análisis**

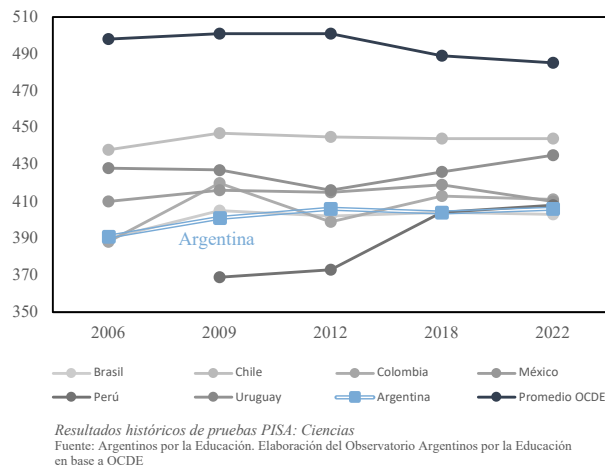
La Argentina se encuentra frente a una profunda crisis educativa. Los resultados obtenidos por nuestros estudiantes en las evaluaciones nacionales e internacionales lo demuestran. En el plano internacional, la Figura 5 muestra la evolución de los resultados de las pruebas PISA en matemática, lectura y ciencias para varios países de la región. De ellos surgen dos patrones: en primer lugar, los resultados para la Argentina han tendido a deteriorarse con el tiempo o, en el mejor de los casos, a estancarse. En segundo lugar, al compararse con otros países de la región, la Argentina se ubica sistemáticamente entre los desempeños más bajos.



(a) Matemática



(b) Lectura



(c) Ciencias

Figura 5: Resultados de las pruebas PISA por área de conocimiento

En el plano nacional, la evaluación Aprender Secundaria (2024)<sup>2</sup> muestra que el 82.3 % de los estudiantes de último año están por debajo del nivel satisfactorio en Matemática y el 43.1 % en Lengua. A su vez, la evaluación Aprender Alfabetización (2024)<sup>3</sup> muestra que más de la mitad (54.9 %) de los estudiantes de 3º grado de primaria no alcanza los niveles de lectura esperados.

Estos resultados se agravan especialmente cuando se desagregan por nivel socio-económico. En Aprender Secundaria (2024)<sup>4</sup> la brecha entre el quintil más bajo y más alto es de 17 puntos en Matemática (93 % por debajo del nivel satisfactorio contra 76 %) y de 29 en Lengua (58,6 % contra 29,1 %). En Alfabetización<sup>5</sup> la brecha es mayor, mientras que en el quintil más alto el 33,2 % no alcanza el nivel esperado, en el bajo la cifra alcanza el 68 %, es decir 34,8 puntos de diferencia.

La evidencia internacional demuestra que los mejores resultados educativos están en directa relación con altos niveles de autonomía y libertad de los docentes, los directores, las familias y los propios estudiantes como los verdaderos protagonistas del proceso educativo, combinados con acciones de acompañamiento para la mejora continua basados en información y una exigente y transparente rendición de cuentas. Aunque el deterioro educativo en nuestro país es multicausal, el factor principal de nuestra decadencia reside en los graves déficits de autonomía, libertad y rendición de cuentas propios del diseño institucional del sistema educativo argentino:

1. El sistema educativo argentino se caracteriza por una estructura excesivamente centralista y burocratizada que ahoga la libertad innovadora de los principales actores educativos y unos mecanismos de rendición de cuentas débiles y opacos.
2. Tomando como parámetro los índices de autonomía escolar de OCDE<sup>6</sup>, la Argentina se encuentra entre los puestos más bajos. Así en el promedio OCDE, un director puede contratar y despedir docentes, formular y ejecutar el presupuesto, participar en la definición de la oferta de cursos, aplicar políticas de evaluación, aprobar la admisión de estudiantes y decidir la asignación interna de recursos. En la Argentina, en cambio, la mayoría de estas funciones están fuertemente restringidas por excesivas regulaciones nacionales y provinciales que las someten a las decisiones de una burocracia ineficaz y alejada de los problemas reales.

---

<sup>2</sup>Evaluación Aprender 2024 Nivel Secundario, DNEIEE-REFCEE | SSIEE | Secretaría de Educación | Ministerio de Capital Humano.

<sup>3</sup>Evaluación Aprender 2024 Nivel Primario, DNEIEE-REFCEE | SSIEE | Secretaría de Educación | Ministerio de Capital Humano.

<sup>4</sup>Evaluación Aprender 2024 Nivel Secundario (citado).

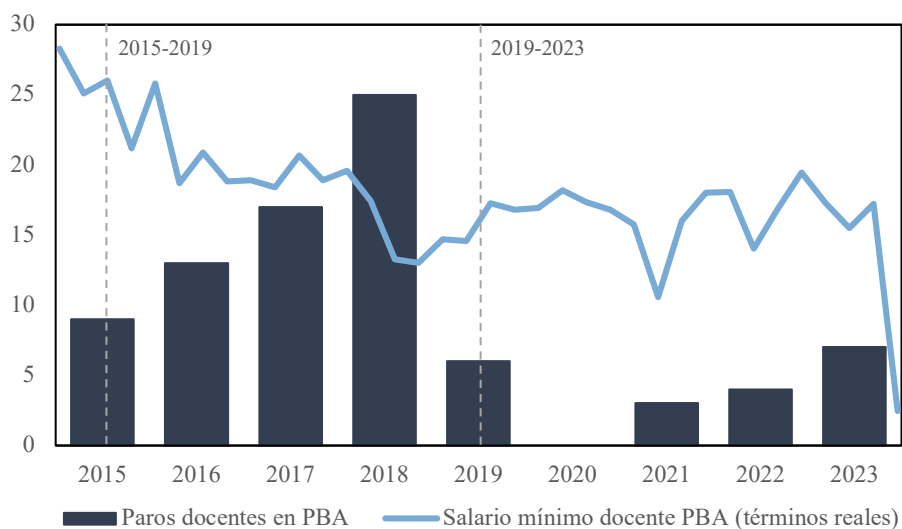
<sup>5</sup>Evaluación Aprender 2024 Nivel Primario (citado).

<sup>6</sup>PISA 2022. Database, Anexo B1, Capítulo 6. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.



3. En la mayoría de los países con mejoras en los resultados educativos, existen asimismo pocos pero muy eficaces mecanismos de rendición de cuentas verticales (como mediciones estatales de resultados y exámenes nacionales) y horizontales (como órganos de participación de las familias). En nuestro país, en cambio, los mecanismos de inspección y control verticales son excesivamente complejos y burocratizados y suelen centrarse más en el cumplimiento de inútiles procedimientos burocráticos que en la medición de resultados. De hecho, no existen incentivos que promuevan mejoras ni mediciones eficaces que evalúen el factor central del buen funcionamiento de cualquier sistema educativo: la formación inicial y el desempeño a lo largo del tiempo de docentes y directores. Por lo demás, no existe tampoco en nuestro país ningún tipo de mecanismo institucional de participación de las familias para el control del buen funcionamiento de las escuelas, y está limitado el acceso de los padres y de la sociedad en general a los resultados del aprendizaje de los alumnos.

4. Una causa no menor es la politización de los paros docentes. La Figura 6 muestra los paros docentes en la Provincia de Buenos Aires durante los últimos años. Como se ve, hay poca relación entre el nivel salarial y los paros observados. Esto parece sugerir que existe un uso de la protesta gremial más como arma política que como reclamo salarial. Tal uso es un acto de extraordinaria crueldad. Estudios indican que estar expuesto durante la escuela primaria a 88 días de paro docente reduce los ingresos laborales de por vida en aproximadamente un 3 % anual.<sup>7</sup>



Fuente: Tendencias Económicas, Ministerio de Capital Humano, INDEC.

Figura 6: Paros docentes en Provincia de Buenos Aires durante las gobernaciones 2015-2019 y 2019 - 2023

<sup>7</sup>Jaume y Willén (2019)

Así las cosas la discusión se centró en los siguientes aspectos:

- Una modificación de las leyes nacionales para ampliar las alternativas educativas para las provincias y para generar una participación más activa de las comunidades
- Un rediseño de la carrera docente
- Un refuerzo a los procesos de la educación para el trabajo

## 5.2. Discusión

En la discusión en materia educativa, Gerardo Martínez propuso un Sistema Integral de Formación Profesional (FP) articulado con educación, producción y trabajo. Señaló que la FP debe ser eje del desarrollo productivo y la inclusión laboral, con trayectorias formativas permanentes, reconocimiento de saberes adquiridos y un fuerte vínculo con la demanda real del sistema productivo. Propuso puentes curriculares entre FP y otros niveles, un sistema de créditos formativos, certificación de competencias y una red de Centros Tecnológicos Regionales que articulen universidades, empresas y sindicatos.

La CGT presentó también, junto a la UIA, un acuerdo estructural para consolidar espacios tripartitos permanentes que identifiquen déficits de habilidades, alineen currículas con demandas laborales, formen instructores y equipos técnicos y realicen estudios prospectivos sobre habilidades futuras y empleos verdes.

Desde la perspectiva provincial, Alfredo Cornejo sostuvo que la transición educativa debe acompañarse de un marco laboral que facilite la empleabilidad. Propuso modalidades más flexibles de contratación a plazo (totalmente registradas) para formalizar trabajo eventual sin precarización y un régimen “Sub 30” que elimine temporalmente aportes y contribuciones para la contratación de jóvenes sin experiencia previa, manteniendo derechos laborales completos. La articulación entre FP, incentivos a la contratación y empleabilidad juvenil fue uno de los puntos de convergencia de la mesa.

Cristian Ritondo acercó la propuesta del bloque PRO. El bloque propone declarar la educación servicio estratégico esencial, fijar un mínimo de 190 días efectivos de clase y hacer obligatoria la educación inicial desde los 3 años, como parte de una unidad pedagógica de 45 días a 5 años. Complementa con un Sistema de Alerta Temprana para detectar y reincorporar alumnos en riesgo de deserción; la inclusión transversal de educación emocional; la incorporación de educación financiera, programación y robótica; la realización anual de evaluaciones educativas nacionales y un mayor control y transparencia en el uso de recursos

en universidades. Además, plantea que el uso del lenguaje en el sistema educativo se adecúe a las normas oficiales del español.

### 5.3. Propuestas

El Proyecto de Ley de Libertad Educativa, adjunto como Anexo I.III, propone:

**1. Libertad educativa y centralidad de la familia** Las propuestas en estudio consideran la libertad educativa como derecho humano, ratifican la centralidad de la familia como primer agente natural y primario y garantizan el derecho de esta última a elegir la educación más acorde con sus convicciones.

**2. Sistema plural y autonomía institucional: un cambio histórico** Uno de los aspectos más innovadores y democráticos de una política de libertad educativa es el reconocimiento de la autonomía pedagógica y curricular para todas las instituciones educativas del país, tanto estatales como privadas. Esta autonomía incluye la posibilidad de definir su proyecto institucional, sus métodos de enseñanza, su organización interna y su calendario escolar así como participar en la selección del personal docente, dentro de los parámetros nacionales y jurisdiccionales.

Asimismo, se busca promover mecanismos de participación efectiva de los padres en las escuelas de gestión estatal, a través de Consejos con funciones consultivas y de acompañamiento institucional. Se trataría de un avance trascendente, ya que fortalece el compromiso comunitario, mejora la convivencia escolar y promueve una cultura de corresponsabilidad entre escuela y familias.

A partir del nivel secundario, se promueve una alianza entre las instituciones educativas con los sectores de la producción y el trabajo, para fortalecer la formación integral y la orientación vocacional de los estudiantes.

**3. Educación: servicio esencial** Se declara a la educación básica un servicio esencial, lo que implica que, aun en situaciones de conflicto laboral, debe garantizarse la continuidad mínima del servicio educativo y el derecho de los alumnos a recibir clases.

**4. Nuevas formas de escolarización** Las propuestas en estudio apuntan a reconocer formatos diversos que pueden ser presenciales, híbridos, comunitarios, domiciliarios y a distancia, entre otros, bajo supervisión y evaluación basada en estándares nacionales y jurisdiccionales. Esta amplitud busca dar respuesta a diversas realidades sociales, territoriales y culturales logrando así un efectivo derecho a la educación para todos.

**5. Contenidos mínimos y mayor libertad curricular** Se proyectan criterios para formular contenidos mínimos nacionales y jurisdiccionales obligatorios, garantizando una formación común para todos los estudiantes del país, a la vez que reserva una porción significativa de la jornada escolar para las propuestas de definición institucional que respondan a las necesidades y aspiraciones de cada comunidad en todas las escuelas.

**6. Fortalecimiento de la evaluación educativa** Las acciones de evaluación de los resultados y la transparencia de la información son herramientas clave para la mejora y la rendición de cuentas. Las propuestas en elaboración buscan afianzar un sistema nacional de evaluación objetivo, transparente y periódico, con evaluaciones censales y muestrales que brinden información continua sobre aprendizajes y trayectorias, permitiendo conocer con precisión qué se aprende, dónde están las brechas y qué políticas funcionan de verdad. Los resultados serán públicos, preservando las identidades de estudiantes y docentes, para que las provincias, las escuelas y las familias puedan tomar decisiones libres e informadas. Se crea asimismo el Examen Nacional de Educación Secundaria (ENES) como una evaluación individual voluntaria, implementada anualmente, con el fin de proporcionar información para que estudiantes, familias, instituciones de educación superior y actores del ámbito laboral, posean una percepción más realista de su situación educativa al concluir los estudios obligatorios.

**7. Federalismo concertado** El Consejo Federal de Educación consolida su papel como ámbito de coordinación y articulación entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, en el marco de sus respectivas competencias constitucionales. Se propone un funcionamiento ágil y efectivo, con acuerdos vinculantes en los temas estratégicos del sistema y una delimitación más precisa y ordenada de las responsabilidades de cada jurisdicción, fortaleciendo un federalismo verdaderamente cooperativo.

**8. Nuevo marco para la docencia** Se proyecta modernizar la carrera docente con criterios de mérito, desempeño, formación continua y evaluación periódica poniendo en valor a la docencia argentina. Se promueve la participación del equipo directivo de las escuelas en los procesos de selección del personal docente en la gestión estatal.

**9. Régimen de Prácticas Formativas:** En elaboración Se redefine la vinculación entre educación y trabajo mediante un nuevo Régimen de Prácticas Formativas. El objetivo es ofrecer a jóvenes desde los 16 años, a personas sin experiencia y a graduados recientes, experiencias reales en ambientes productivos. De esta manera se busca mejorar su empleabilidad y desarrollar habilidades que la escuela no puede brindar por sí sola, para que puedan aprender haciendo y descubrir su vocación en contacto con la vida laboral.

**10. Nuevas modalidades de financiamiento y transparencia** Se analiza y proyecta

una combinación de aportes financieros a la oferta y a la demanda -incluyendo asignaciones otorgadas a las familias o alumnos mediante vales, bonos, becas y otros instrumentos equivalentes- con el propósito de asegurar que la libertad de elección no dependa del nivel de ingresos de las familias. Además, todas las instituciones que reciban fondos públicos deberán rendir cuentas anualmente y publicar información sobre su gestión.

## **6. Una reforma tributaria que reduzca la presión impositiva, simplifique la vida de los argentinos y promueva el comercio.**

### **6.1. Análisis**

El rediseño de una estructura tributaria, también en algún sentido excedía las posibilidades fácticas de este grupo. Vale una aclaración, y que más allá que en Argentina hay reclamos permanentes para bajar impuestos, muchas veces no se toma conciencia que eso solo es posible en la medida que el gasto público caiga. Sin baja del gasto público una baja de impuestos es un engaño, una transferencia del costo fiscal a las generaciones futuras o un prolegómeno de otra crisis.

A nivel nacional Argentina adolece de un sistema complejo y con gasto público alto (que implica impuestos altos). Sin ir más lejos existen tres regímenes de tributación a los ingresos (cuarta categoría, autónomos y monotributo). A su vez, mientras que en EEUU el impuesto a los ganancias lo paga el 50 % más rico de la población, en Argentina lo hace solo el 15 % de la población. La contracara son mayores impuestos al trabajo, o un IVA por el que el 50 % más pobre de la población paga 21 %, cuando en EEUU es 50 % de menores ingresos solo tributa un 8 % de impuesto a las ventas. Es decir que nuestro sistema impositiva también es altamente regresivo.

Siendo un tema de tanta complejidad, el Consejo tuvo reuniones con los miembros del Ministerio de Economía, donde quedaron abiertos canales de comunicación para discutir las reformas a medida que se vayan definiendo.

Un tema que se mencionó es que el Régimen de Incentivos de Grandes Inversiones delinea ciertos parámetros tributarios que son un buen faro del sistema tributario al que se querría arribar. De esa manera se encuentra allí una suerte de manual de convergencia para la estructura tributaria.

En este documento, incluimos la iniciativa de "inocencia fiscal" que a la fecha de trabajo que se incluyó para su envío en sesiones extraordinarias al Congreso de la Nación.

Además, el proyecto de modernización laboral incluye varias iniciativas como:

- **Régimen de Incentivo a la Formalización Laboral (RIFL)**
- **Beneficios al Empleo ya Registrado:**

- **Promoción del Empleo Registrado (PER)**
- **Régimen de Incentivo para Medianas Inversiones (RIMI)**
- **Exención al IVA para energía eléctrica utilizada en sistemas de riego**
- **Eliminación de impuestos internos**

## **6.2. Discusión**

En la Mesa del Consejo de Mayo, los representantes discutieron la estructura impositiva actual. Cristian Ritondo planteó que cualquier reducción de impuestos debe darse en simultáneo con orden fiscal y estabilidad macroeconómica. Propuso simplificar el IVA, unificar alícuotas y acelerar devoluciones de crédito fiscal; reducir Ganancias corporativas al 25 % cuando las utilidades se reinviertan; ampliar la base de Ganancias personales; rediseñar el monotributo para volverlo un régimen de pequeña escala con un “puente” hacia el régimen general; eliminar gradualmente Bienes Personales y transformar el impuesto al cheque en pago a cuenta hasta su eliminación; además de planificar una baja escalonada de retenciones, iniciando en economías regionales.

Además, acercó la propuesta de integrantes del bloque PRO, la cual busca bajar la presión impositiva y simplificar el sistema para facilitar la actividad económica. Propone una comisión bicameral para reformar la coparticipación federal, de modo de mejorar la asignación de recursos y garantizar servicios básicos homogéneos en todo el país. Plantea un régimen especial para importar líneas de producción nuevas y completas, que fomente la inversión y la incorporación de tecnología. También propone corregir inequidades entre monotributistas y autónomos, aumentar la transparencia del IVA mostrando claramente la carga tributaria al consumidor.

Desde las provincias, Alfredo Cornejo enfatizó la necesidad de abordar la superposición Nación–provincias–municipios. Propuso reemplazar Ingresos Brutos por un “súper IVA” coparticipado o un impuesto minorista con tasa cero al sector primario e industria, limitar tasas municipales al costo del servicio, reducir contribuciones patronales para PyMEs y empleo joven, garantizar amortización acelerada e incentivos a inversiones estratégicas y rediseñar la coparticipación premiando el esfuerzo fiscal.

La posición del Senado estuvo representada por Carolina Losada, quien propuso extender a todas las PyMEs beneficios similares a los de la Economía del Conocimiento, con reducciones de Ganancias y cargas sociales, estabilidad fiscal prolongada e incentivos fuertes a la inversión

(amortizaciones inmediatas, deducción de bienes de capital). También propuso un régimen intermedio para profesionales que tribute solo Ganancias, sin IVA.

Por el sector productivo, Martín Rappallini expuso la visión industrial: Ganancias plana del 25 %, eliminación o cómputo pleno del impuesto al cheque, acuerdo fiscal para llevar Ingresos Brutos a 0 %, estabilidad tributaria de largo plazo, amortización acelerada y reintegros a la exportación industrial de hasta 12 %.

### 6.3. Propuestas

La propuesta del ejecutivo incluye dos aportes en política tributaria. Una es el **Proyecto de Ley de Reforma del Procedimiento y Régimen Penal Tributario**, remitido por el Poder Ejecutivo Nacional y adjunto como Anexo I.IV, el segundo se incorpora como parte de la reforma laboral una serie de iniciativas de reforma tributaria.

Empezando por esto último las iniciativas incluyen:

- Se crea el **Régimen de Incentivo a la Formalización Laboral (RIFL)** por un (1) año, destinado a los empleadores del sector privado con el objeto de fomentar el nuevo empleo. Sus notas principales son: a) Beneficios. Alícuota del dos por ciento (2 %) por contribuciones patronales al SIPA, FNE y RNAF, alícuota del tres por ciento (3 %) al INSSJP y alícuota del tres por ciento (3 %) al Fondo de Asistencia Laboral. En todos los casos, aplicable para los cuarenta y ocho (48) primeros meses del inicio de nueva relación laboral siempre y cuando se produzca un incremento neto de la nómina de trabajadores.
- **Beneficios al Empleo ya Registrado:** a) Se reducen de un seis por ciento (6 %) a cinco por ciento (5 %) las contribuciones para OOSS. b) Las empresas que quieran participar del Fondo de Asistencia laboral podrán usar un 3 % de sus contribuciones para integrar un fondo de asistencia laboral (ver capítulo laboral).
- **Promoción del Empleo Registrado (PER)** con la posibilidad de regularizar relaciones laborales no registradas o deficientes, extinguiendo sanciones, deudas y acciones penales con condonaciones parciales de capital e intereses.
- **Régimen de Incentivo para Medianas Inversiones (RIMI):** entre los beneficios se destaca la amortización acelerada y devolución anticipada de IVA a inversiones.
- **En el Impuesto al Valor Agregado (IVA)** se establece la exención a la energía eléctrica utilizada en sistemas de riego para el sector agroindustrial.



- Se **eliminan los impuestos internos** a: a) Productos Electrónicos. b) Objetos suntuarios. c) Automotores, motos aeronaves y embarcaciones. d) Telefonía celular. e) Seguros. f) Servicios de Comunicación audiovisual. g) Entradas a espectáculos cinematográficos. h) Videogramas grabados. i) Alquiler con destino a casa habitación sin unidades locadas.
- Se **eliminan:** a) El impuesto Cedral Renta Financiera (Ley 20.628) b) El impuesto Cedral Enajenación de Inmuebles (Ley 20.628)

Por otra parte el **Proyecto de Ley de Reforma del Procedimiento y Régimen Penal Tributario** constituye una iniciativa orientada a modernizar el sistema tributario argentino y fortalecer su equidad y eficiencia. El proyecto propone un cambio profundo en la relación entre el Estado y los contribuyentes. Su eje central es abandonar el esquema presuntivo y punitivo que trataba a los ciudadanos como potenciales evasores, para reemplazarlo por un régimen en el cual rige la presunción de inocencia: es el fisco quien debe demostrar irregularidades y no el contribuyente quien debe justificar permanentemente el origen de sus ahorros.

Así, la propuesta busca equilibrar la potestad sancionatoria del Estado con incentivos a la regularización voluntaria, simplificar las obligaciones formales de los contribuyentes y promover una relación más transparente y colaborativa entre éstos y la administración fiscal.

El proyecto propone una reforma del sistema tributario argentino centrada en tres ejes: la *modernización del Régimen Penal Tributario*, la *simplificación del Procedimiento Tributario* y la *creación de un Régimen Simplificado de Declaración Jurada*.

En primer lugar, el proyecto actualiza de manera sustancial los montos mínimos que determinan la configuración de delitos tributarios. Asimismo, introduce un mecanismo de extinción de la acción penal mediante el pago íntegro de las deudas e intereses o, en caso de haberse iniciado el proceso penal, mediante el pago adicional del 50 % del monto adeudado dentro de los treinta días hábiles posteriores a la imputación. La intención es concentrar el poder punitivo del Estado en los casos de evasión significativa, desincentivar la criminalización de infracciones menores y promover la regularización voluntaria.

En segundo lugar, se reforman los procedimientos administrativos y los plazos de prescripción tributaria previstos en la Ley 11.683. Se propone reducir el plazo general de prescripción, particularmente para los contribuyentes que presenten en término sus declaraciones juradas y no registren discrepancias sustanciales con la información del fisco. Además, se actualizan los montos de las multas y sanciones, y se define de forma precisa qué se considera una “discrepancia significativa” en la información declarada. Complementariamente, se armoniza

el régimen de prescripción en el Código Civil y Comercial y en las leyes de seguridad social. El tercer eje introduce el Régimen de Declaración Jurada Simplificada para personas humanas y sucesiones indivisas con ingresos de hasta mil millones de pesos y patrimonio inferior a diez mil millones. Bajo este esquema, la Administración Federal podrá proponer una declaración prearmada, que el contribuyente podrá aceptar con efecto liberatorio total del impuesto y presunción de exactitud, salvo que se detecten discrepancias graves o documentación apócrifa. Este mecanismo busca reducir la carga administrativa, fomentar la formalización y enfocar los esfuerzos de fiscalización en los sectores de mayor riesgo.

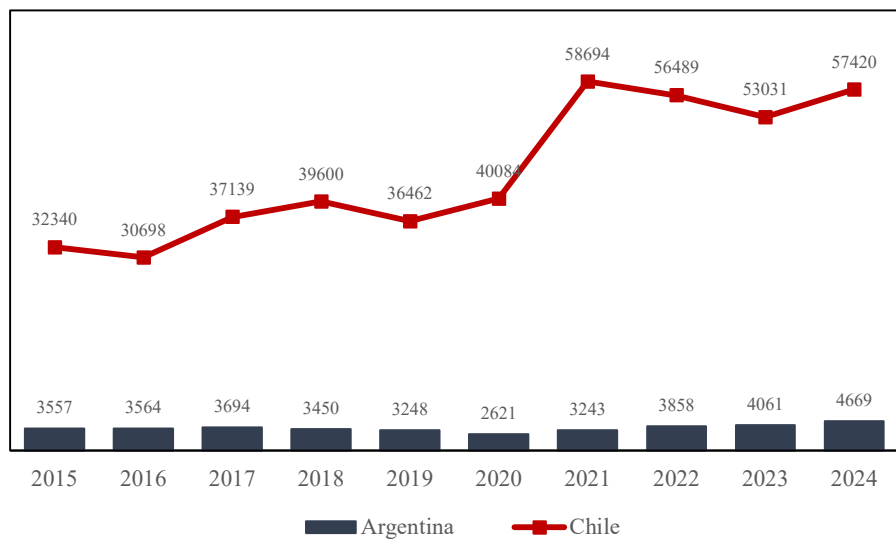
## **7. El compromiso de las provincias argentinas de avanzar en la explotación de los recursos naturales del país**

### **7.1. Análisis**

La sola inclusión de este punto entre los diez principales ya revela la profunda distorsión con la que se han planteado ciertos debates en la Argentina. ¿Qué clase de contorsión intelectual puede llevarnos a rechazar la explotación de nuestros propios recursos naturales? La paradoja resulta aún más llamativa cuando observamos que algunos recursos (como el suelo pampeano o el complejo petrolero y gasífero) son presentados como salvadores de la patria, mientras que otros (como la minería o la salmonicultura) son tratados como industrias demonizadas.

No es el objetivo de este documento dilucidar estas divergencias, que combinan factores de distinta naturaleza: preguntas legítimas sobre el impacto ambiental de la explotación, sesgos ideológicos (una empresa estatal como YPF puede producir y hasta ser motivo de orgullo, incluso cuando provoque un desastre ambiental), cuestiones fiscales (las regalías petroleras son generosas para las provincias, mientras que las mineras resultan mucho más modestas), tensiones de federalismo (¿por qué las regalías petroleras son provinciales y las sojeras nacionales?) y, finalmente, sospechas de corrupción (las pasteras se fueron a Uruguay porque su instalación en Argentina, aparentemente solo era posible contra el pago de coimas). Lo cierto es que esta ensalada solo ha generado una gran pérdida para el país.

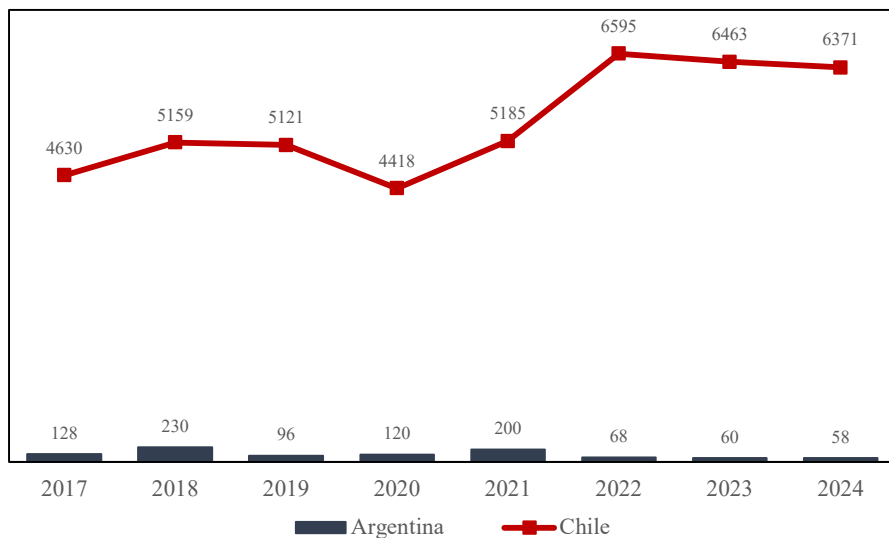
La Figura 7 muestra las exportaciones de minerales de Chile y las de Argentina. La comparación habla por sí sola y, a menos que se haya ocultado, Chile no parece haber caído en una catástrofe ambiental (como tampoco ocurrió en Perú, Australia o Canadá).



Exportaciones minerales. *Valor FOB en millones de dólares*  
Fuente: Secretaría de Minería de Argentina y Consejo Minero a partir del Banco Central de Chile

Figura 7: Exportaciones minerales de Argentina y de Chile

El gráfico de la Figura 8 muestra el valor de las exportaciones de salmón efectuadas por Chile en comparación con las de Argentina. La enorme diferencia entre ambos países habla de otra oportunidad perdida por nuestro país.



Exportaciones de salmón. *Valor FOB en millones de dólares*  
Fuente: Secretaría de Minería de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina y Consejo del Salmón a partir de datos de Aduana.

Figura 8: Exportaciones de salmón de Argentina y de Chile

La Figura 9 compara las exportaciones de papel de Uruguay y Argentina. La enorme brecha que se observa refleja el desaprovechamiento de nuestros recursos naturales y, al mismo tiempo, evidencia un significativo potencial de expansión para el sector.

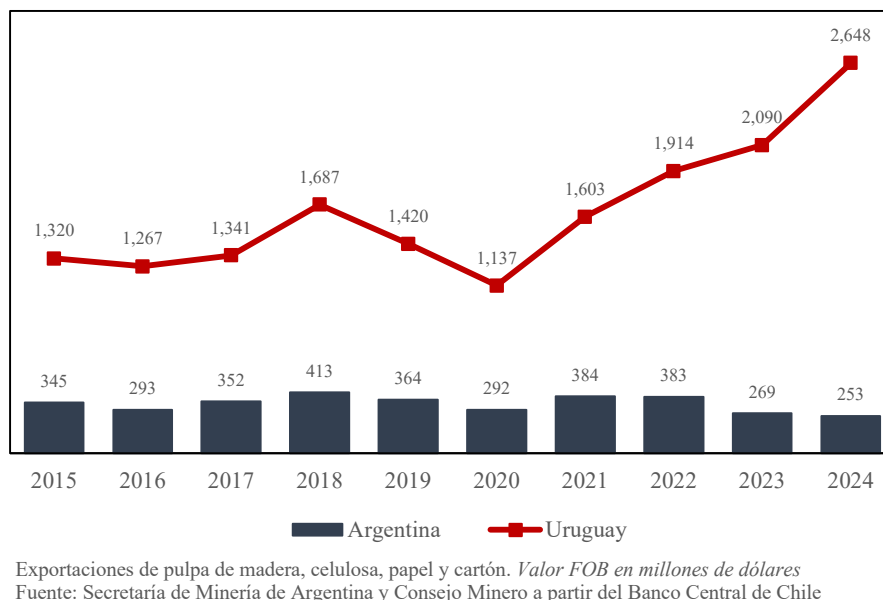


Figura 9: Exportaciones de la industria de la celulosa, papel y cartón de Argentina y de Uruguay

Podríamos seguir enumerando muchas más oportunidades desaprovechadas en materia de explotación de recursos naturales. Sin embargo, más allá del desaprovechamiento de los beneficios directos derivados de la explotación de los recursos, si incorporamos la dimensión temporal, la demora en la producción puede tener también consecuencias significativas en términos de ingresos.

Argentina posee las segundas reservas de gas no convencional más grandes del mundo. La demora en su desarrollo implica el riesgo de que el avance de las energías alternativas lo torne obsoleto. Recordemos que la AIE prevé que el consumo mundial de combustibles fósiles alcanzará su máximo antes de 2030, lo que deja a muchos proyectos intensivos en carbón, petróleo y gas con un riesgo creciente de convertirse en activos obsoletos. Este cambio estructural es respaldado por la fuerte caída del costo de la energía solar (que se redujo cerca de un 85 % en la última década y continúa descendiendo) y por la velocidad del avance tecnológico: en Estados Unidos, por ejemplo, ya se debate la instalación de datacenters en el espacio.

Los cambios demográficos, a su vez, conllevan importantísimos riesgos para la demanda de minerales. Un mundo con población decreciente es también un mundo con menor demanda

de insumos como el cobre o el hierro. Durante años, China construyó viviendas equivalentes a una “Argentina por año” (viviendas para unos 40 millones de personas), generando así una enorme demanda de materiales. Pero si su población comienza a reducirse, esa demanda estructural de nuevas viviendas tenderá a desaparecer, con consecuencias directas sobre el consumo global de insumos como el cobre y el hierro.

El uso de los recursos naturales también nos obliga a debates jurisdiccionales. Las regalías petroleras han sido asignados a nuestras provincias, mientras que las regalías de los productos de la pampa húmeda no lo han sido. Por otro lado, la ley ha limitado el cobro de regalías a la industria minera, lo cual ha reducido el incentivo de las provincias a desarrollar la industria.

Este Consejo entiende que una explotación plena de nuestros recursos naturales no solo es conveniente sino un imperativo en un mundo con un crecimiento tecnológico tan acelerado. Por ejemplo, el litio mañana puede valer nada si, producto de los desarrollos tecnológicos, es reemplazado por el vanadio.

En este debate, los temas ambientales también fueron objeto de discusión. En particular, en materia de minería, este Consejo entiende que la supervisión ejercida por las provincias es suficiente para asegurar un manejo responsable y eficaz de la problemática. La provincia, al estar cerca de los problemas de cada comunidad, puede balancear costos y beneficios y proponer las medidas de remediación más adecuadas. Una prohibición nacional, a su vez, es un avasallamiento de las autonomías provinciales.

Por todo lo expuesto, este Consejo avala las siguientes iniciativas, cuya propuesta legislativa se encuentra en el Anexo I.V:

1. Una modificación de la **Ley de Glaciares** para resolver las incertidumbre asociadas a la exploración y explotación minera. (Aún en elaboración, se elevara a la brevedad)
2. Apoya la propuesta incluida en el presupuesto 2025 para retrotraer el **régimen de zonas frías** a su diseño original concentrado en la Patagonia.
3. Una modificación de la **Ley de Bosques** para eliminar las autorizaciones previas en las zonas verdes.
4. Mejoras en la **Ley de Acuicultura**.
5. Eliminación de la **Ley del Régimen Regulatorio de la industria y comercialización del Gas Licuado de Petróleo**

## **7.2. Propuestas**

### **7.2.1. Ley de Glaciares**

La reforma propuesta introduce una definición más precisa y operativa del área periglaciaria, uno de los puntos que mayor incertidumbre jurídica había generado desde la sanción original de la ley. El objetivo central es dotar de claridad a los criterios de protección, evitando interpretaciones discrecionales que obstaculicen el desarrollo de actividades productivas compatibles con la preservación ambiental.

### **7.2.2. Régimen de Zona Fría**

La modificación propuesta al artículo 3° de la Ley N° 27.637 ya fue introducida en el proyecto de Ley de Presupuesto 2026. En esta propuesta se redefine el alcance de los beneficiarios del régimen de zonas frías. Mientras la norma vigente otorga una reducción del 50 % sobre la tarifa plena del gas a todos los usuarios residenciales y del servicio general P en las regiones incluidas, la nueva redacción limita la aplicación de los beneficios exclusivamente a las zonas geográficas originales.

### **7.2.3. Ley de Bosques**

La propuesta introduce modificaciones a la Ley N° 26.331, además de la derogación de algunos de sus artículos, con el objetivo de reducir la carga burocrática en las zonas de menor valor de conservación ambiental. En el régimen vigente, todo desmonte o manejo sostenible de bosques nativos requería autorización previa de la autoridad competente, sin distinguir entre las distintas categorías de conservación (roja, amarilla o verde).

El proyecto propone un cambio sustancial: solo los desmontes o manejos sostenibles en las categorías I (roja) y II (amarilla) continuarán sujetos a autorización previa, mientras que en las zonas de categoría III (verde) los productores deberán únicamente informar su actividad a la autoridad de aplicación, con fines de seguimiento y trazabilidad. Esta modificación busca agilizar los procedimientos administrativos y facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales en áreas donde el impacto ambiental es menor, manteniendo al mismo tiempo mecanismos de control y registro adecuados.

De esta manera cada provincia podrá definir el alcance de las zonas de protección de manera libre, pero reservando un área, si quisiera, para el juego libre de la actividad forestal.

#### **7.2.4. Ley de Acuicultura**

La propuesta amplia y actualiza la definición de los ámbitos donde puede desarrollarse la producción acuícola. Se reconoce la posibilidad de realizar cultivos tanto en ambientes naturales como en recintos artificiales y otros sistemas que puedan surgir del desarrollo tecnológico futuro, ya sea a cielo abierto o en encierro.

A su vez, se consolida el principio de federalismo operativo en la materia, al asignar a las autoridades provinciales y nacionales la potestad de otorgar permisos, concesiones y habilitaciones para la práctica de la acuicultura.

#### **7.2.5. Ley del Régimen Regulatorio de la industria y comercialización del Gas Licuado de Petróleo**

La Ley 26.020, sancionada en 2005, estableció un régimen de regulación integral para el mercado de Gas Licuado de Petróleo (GLP) que, lejos de garantizar un abastecimiento eficiente y competitivo, generó distorsiones persistentes en precios, inversión y oferta. El congelamiento de precios, los controles administrativos y las restricciones a la competencia limitaron la expansión del sector, desincentivaron la incorporación de nueva infraestructura y derivaron en un esquema crónico de subsidios cruzados y discrecionalidad regulatoria. La propuesta recomienda derogar la Ley 26.020 para lograr un mercado de GLP dinámico y competitivo.

#### **7.2.6. Leyes de compra y trabajo provincial**

La discusión del Consejo de Mayo también abordó la proliferación de leyes de compra provincial y de regímenes de cupos obligatorios de mano de obra residente, instrumentos que encarecen los proyectos productivos y, en algunos casos, directamente los vuelven inviables.

Por un lado, las leyes de compra provincial, compiladas en la Tabla 3, obligan al Estado de cada provincia a dar preferencia a proveedores y productos locales en sus compras y contrataciones. Aunque se presentan como instrumentos para “defender la producción local”, en la práctica reducen la competencia, encarecen las compras públicas, distorsionan las decisiones de inversión y abren espacio a la discrecionalidad y al lobby. Todo ello termina perjudicando a los propios contribuyentes y frenando el desarrollo y el crecimiento de largo plazo.

Por otro lado, las leyes de mano de obra local, vigentes en varias provincias y compiladas en la Tabla 4, establecen cupos obligatorios o prioridades de contratación para trabajadores

Cuadro 3: Recopilación de leyes de compre provincial por jurisdicción

Provincias	Ley de compre provincial	Provincias	Ley de compre provincial
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	-	Mendoza	Existe un proyecto
Provincia de Buenos Aires	Ley 13981 (2009)	Misiones	Ley VII - N.º 10 (1984)
Catamarca	Ley 5038 (2001)	Neuquén	Ley 2683 (2009)
Chaco	-	Río Negro	Ley 4187 (2007)
Chubut	-	Salta	Ley 7645 (2010)
Córdoba	Ley 9331 (2006)	San Juan	Ley 158-A (2014, derogada)
Corrientes	-	San Luis	-
Entre Ríos	-	Santa Cruz	Ley 2738 (2004)
Formosa*	Ley 827 (1988)	Santa Fe	Ley 13505 (2015)
Jujuy	Ley 5185 (2000)	Santiago del Estero	Ley 6705 (2005)
La Pampa	Ley 1863 (1999)	Tierra del Fuego	Ley 438 (1998)
La Rioja	Ley 7536 (2003)	Tucumán	Ley 9287 (2020)

residentes en la jurisdicción donde se ejecuta el proyecto productivo. Aunque buscan garantizar que la inversión genere empleo local, en la práctica encarecen y rigidizan los proyectos, restringen la posibilidad de contratar perfiles especializados que no estén disponibles en la zona y, en contextos de baja oferta de trabajo calificado, pueden directamente impedir que iniciativas productivas viables lleguen a concretarse.

En definitiva, este tipo de requisitos es incompatible con la escala, la complejidad técnica y la dinámica de los proyectos productivos. Dada la escala de las actividades por emprenderse, no hay posibilidad alguna que cada provincia pueda abastecer sus insumos con recursos propios ni cuenta, por sí sola, con la cantidad y la diversidad de perfiles profesionales, técnicos y operativos necesarios para sostener iniciativas de alto impacto en sectores tan diversos. Asimismo, estas restricciones reducen la posibilidad de atraer inversiones de mediana y gran escala, dado que obligan a las empresas a operar con mercados laborales artificialmente restringidos y con estructuras de proveedores que no siempre cuentan con la escala, la experiencia o la certificación requeridas.

Entonces, debido a que el Consejo rescata los beneficios y ramificaciones que las actividades productivas tiene en todo el país, exhorta a los gobernadores a la eliminación de las leyes de compre provincial y de priorización de mano de obra local.



Cuadro 4: Leyes provinciales de prioridad de mano de obra local

Provincias	Ley de mano de obra	Resumen
Santa Cruz	Ley N° 3.141	Obliga a las empresas operadoras de hidrocarburos, minería, pesca y otras industrias radicadas en la Provincia, así como a sus proveedoras de servicios, a contratar al menos un 90 % de mano de obra local.
Río Negro	Ley N° 5.804	Otorga prioridad a la contratación de mano de obra local para obras y proyectos de desarrollo productivo de interés público provincial. Exige que al menos el 80 % del personal tenga domicilio legal y real en la Provincia, y establece que, como mínimo, el 20 % de la plantilla esté integrada por mujeres y personas de género diverso.
Salta	Ley N° 8.164	Dispone que las empresas mineras y sus subcontratistas que operen en la Provincia contraten preferentemente trabajadores con domicilio real en los departamentos de actividad minera y, en segundo término, en el resto de Salta. No menos del 60 % de la nómina total debe estar integrada por residentes provinciales.
Neuquén	Ley N° 3.338	Obliga a las empresas de las industrias hidrocarburífera y minera a dar preferencia en sus contrataciones a proveedores neuquinos certificados, es decir, empresas y profesionales locales que cumplan ciertos requisitos de arraigo. A su vez, fija márgenes de preferencia de precio, metas mínimas de contratación con proveedores locales (al menos 60 % del monto contratado) y un régimen de sanciones por incumplimiento.

## 8. Una reforma laboral moderna que promueva el trabajo bajo formal

### 8.1. Análisis

Existe un amplio consenso en que las relaciones laborales en Argentina se encuentran condicionadas por una sobrecarga de costos y una marcada rigidez normativa. No es necesario sobre-argumentar: basta observar la Figura 10 para identificar dos hechos contundentes. En primer lugar, la economía argentina no genera empleo. El empleo asalariado en el sector privado se ha mantenido prácticamente estancado durante los últimos trece años, fluctuando alrededor de un mismo nivel promedio. En segundo lugar, el nivel de informalidad laboral continúa siendo extraordinariamente elevado, con tasas que superan el 50 % de manera persistente desde hace más de una década.

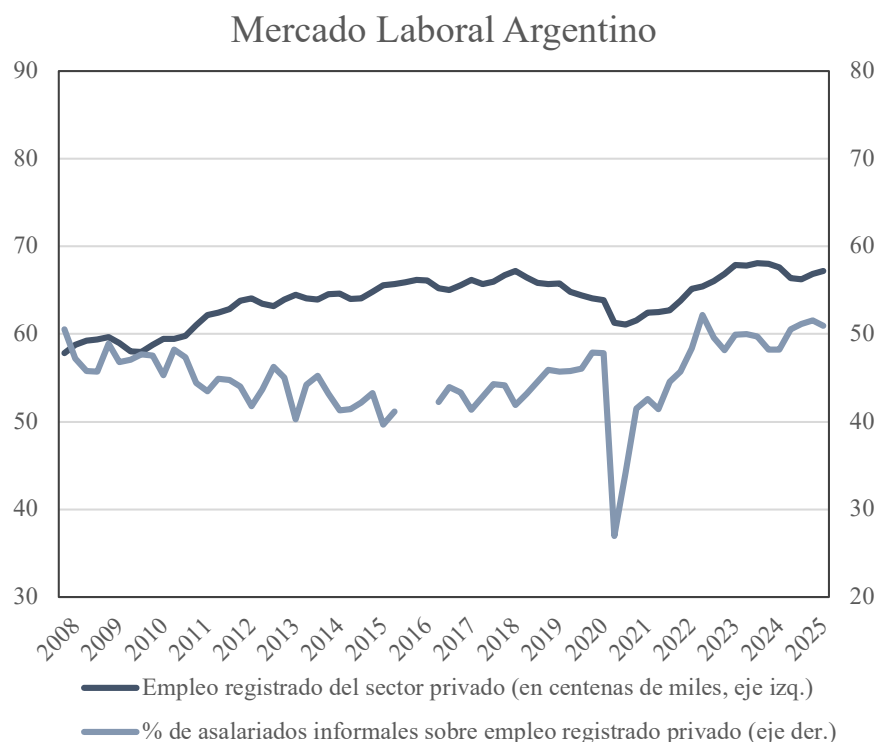


Figura 10: Empleo privado e informalidad.

Los argentinos parecemos preocuparnos mucho por la informalidad y el empleo. Sin embargo, a vistas de cómo tratamos la relaciones laborales, queda en evidencia la hipocresía. Decimos preocuparnos por el empleo, pero luego cargamos sobre la relación laboral una serie de

impuestos, peajes, restricciones, dificultades, multas e incertidumbres cuyo resultado es el que tenemos a la vista.

En otras palabras, hemos convertido al empleo en un vergel del que todos extraen rentas. Es la fuente de ingresos de caranchos, burócratas, sindicalistas, cámaras y litigantes, mientras el trabajador y el empresario (los que verdaderamente producen) son quienes pagan la fiesta. El empleo es, paradójicamente, una gran fuente de riqueza para todos menos para quienes trabajan, un recurso con el que muchos viven del esfuerzo ajeno.

El motivo por el que la reforma laboral no avanza en nuestro país es que demasiados han hecho de la situación un negocio. Y soltar ese negocio es difícil. Las resistencias a modificar la legislación laboral no responden tanto a la protección de los derechos de los trabajadores (ya de por sí escasamente protegidos en la actualidad), sino a la defensa de las rentas que se han acumulado en torno a las relaciones laborales.

Antes de avanzar, corresponde dejar constancia de que el consenso no fue total. La CGT se pronunció en contra de cualquier reforma (el Anexo I.VI reproduce la carta remitida al Consejo de Mayo). No obstante, la totalidad de los demás consejeros consideró fundamental una modernización laboral. Asimismo, en la reunión con los gobernadores firmantes del Pacto de Mayo se debatió y avaló la conveniencia de actualizar la normativa y, en particular, de que el mercado laboral contemple las especificidades de cada región del país.

Respecto a qué se debe mejorar o corregir del mercado laboral, nos encontramos convencidos de que este adolece de 3 falencias centrales:

- Alta carga tributaria y peajes varios que tiene la relación laboral.
- Importantes costos de entrada y salida.
- Rigidez en las negociaciones.

#### **8.1.1. Alta carga tributaria y peajes**

La alta carga tributaria sobre el trabajo es evidente. A su vez la alta carga tributaria se divide en dos grandes fuentes: la tributación del Estado y la proliferación de peajes privados.

Los costos se muestran en la Tabla 5. A partir de un salario bruto de convenio estandarizado, se estiman las cargas y contribuciones que afrontan tanto el empleador como el empleado, con el objetivo de reflejar el costo laboral total de contratación y el salario neto efectivamente percibido. El resultado es increíble: en los sectores analizados, el salario de bolsillo representa,

Cuadro 5: Costo laboral y distribución de aportes por sector

	Camioneros	Edificios	Comercio	Construcción	Metalúrgicos	Gastronómicos
<b>Pago Total de Empleador</b>	<b>133,1</b>	<b>135,3</b>	<b>129,6</b>	<b>131,9</b>	<b>130,2</b>	<b>130,4</b>
Contribuciones adicionales al sindicato por CCT	+4,0	+6,8	+3,0	+2,8	+1,0	+3,0
ART*	+5,1	+4,6	+2,6	+5,1	+5,2	+3,4
Obra Social	+6,0	+6,0	+6,0	+6,0	+6,0	+6,0
Contribuciones a la seguridad social	+18,0	+18,0	+18,0	+18,0	+18,0	+18,0
<b>Bruto (de convenio)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Aportes a la seguridad social	-11,0	-11,0	-11,0	-11,0	-11,0	-11,0
PAMI	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0
Obra Social	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0
Aportes adicionales por CCT	-3,0	-4,8	-2,5	-7,2	-2,0	-3,5
<b>Bolsillo del Empleado</b>	<b>80,0</b>	<b>78,3</b>	<b>80,5</b>	<b>75,8</b>	<b>81,0</b>	<b>79,5</b>
<b>Salario de bolsillo sobre el gasto del empleador (%)</b>	<b>60,1</b>	<b>57,8</b>	<b>62,1</b>	<b>57,5</b>	<b>62,2</b>	<b>61,0</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a convenios colectivos y estimaciones sindicales (nov-2024).

**Nota:** Las cifras representan el costo laboral total y su distribución porcentual respecto al salario bruto de convenio.

en promedio, apenas el 60 % del costo laboral total que asume el empleador. Es decir, de cada 100 pesos que paga un empleador, el trabajador recibe solo 60.

En definitiva, el salario funciona como aquella canasta donde Jesús multiplicaba los panes: alcanza para todos, excepto que aquí pagan los que producen, porque en esto no hay milagros.

Entonces parece que un condimento importante de cualquier modernización laboral debe incluir una reducción en los costos que a la relación laboral se le imponen. Por ello, como vimos en la sección de reforma tributaria se incluye un componente de reducción de la carga tributaria sobre el trabajo.

### **8.1.2. Costos de entrada y salida**

En Argentina, los altos costos de entrada y salida del mercado laboral constituyen una de las principales trabas para la creación de empleo formal. Las indemnizaciones elevadas y la rigidez normativa hacen que cada contratación implique un riesgo excesivo para el empleador. Consciente de este problema, la Ley Bases avanzó en dos direcciones para reducirlo: por un lado, eliminó las multas (artículo 77), y por otro, autorizó la creación de sistemas sectoriales de cese (artículo 96), que permitían a cada actividad diseñar su propio esquema de indemnización.

Sin embargo, más de un año después de la sanción, ningún sector ha implementado su propio sistema. Resulta interesante preguntarse por qué, especialmente cuando existe un precedente exitoso -el caso de la construcción- que estableció un mecanismo ágil, previsible y con baja litigiosidad, en un sector caracterizado por alta rotación laboral.

Una explicación posible es que el sistema propuesto exigía consentimiento explícito tanto de trabajadores como de empleadores, lo que solo ocurriría si el esquema ofrecía ventajas reales para ambas partes. En contextos de alta incertidumbre jurídica, como el argentino, diseñar un sistema de mutuo beneficio se vuelve complejo. A veces, es más fácil para los actores recurrir al Estado para que tercie en favor de algún grupo en particular que asumir los costos de un acuerdo genuinamente cooperativo.

Aun así, el margen para innovar permanece abierto, y la alternativa de acuerdos sectoriales continúa siendo, en principio, superior a cualquier imposición uniforme o arbitraria. Estos sistemas permitirían adaptar las reglas de salida a las particularidades de cada actividad y reducir el peso del conflicto judicial como mecanismo de compensación.

La eliminación de las multas laborales fue otro paso en esa dirección. Dichas multas habían funcionado, en la práctica, como un mecanismo de sobre costo, muchas veces agravado por

incentivos perversos: los peritos laborales perciben honorarios proporcionales al monto de las sentencias. A esto se sumó un problema adicional con la actualización de los fallos, que llevó a resultados desproporcionados y litigios cada vez más costosos.

En conclusión, los avances normativos de la Ley Bases abrieron un espacio real para modernizar los esquemas de contratación y salida del empleo formal. Sin embargo, la falta de implementación sectorial revela una inercia institucional más profunda. Recuperar la confianza y la previsibilidad jurídica es condición necesaria para que estas herramientas cumplan su objetivo. Dicho esto, el problema sigue siendo uno de los más importantes del marco laboral. El proyecto trata de dar certidumbre y eliminar zonas grises que permitan darle más previsibilidad a la contingencia laboral.

### **8.1.3. Rigidez en las negociaciones laborales**

Más allá de los temas citados precedentemente, Argentina también tiene un problema en el mecanismo de negociación salarial. Los mecanismos de negociación difieren en distintos países, en Argentina la negociación salarial es nacional y sectorial. El problema es que este esquema de negociación no permite reflejar las diferencias de productividad entre las regiones. En consecuencia, las escalas salariales y condiciones laborales fijadas en algunos convenios pueden resultar excesivamente onerosas para determinadas provincias o sectores, afectando la competitividad y la posibilidad de generar empleo formal en esas zonas.

Los gráficos de la Figura 11, extraídos del estudio “Igualación de salarios y desequilibrios regionales: evidencia de las provincias italianas y alemanas” de Boeri et al. (2019), comparan los efectos de distintos esquemas de negociación salarial en ambos países. En Italia, la negociación se desarrolla a nivel nacional (como Argentina), mientras que en Alemania se lleva a cabo a nivel subnacional, adaptándose a los niveles de productividad y a las condiciones específicas de cada región.

Comencemos por los dos gráficos de la izquierda, que corresponden a Italia. El eje horizontal representa la productividad. En el gráfico superior se observa el desempleo, y en el inferior, los salarios reales. Lo que muestran es claro: en las regiones con menor productividad (hacia la izquierda del gráfico), los niveles de desempleo y de salario real son más altos. Esto es una consecuencia directa del esquema de negociación salarial nacional. Al fijarse un salario uniforme en todo el país (determinado, por ejemplo, en Milán, una zona de alta productividad), ese mismo salario resulta relativamente más elevado en regiones como Calabria o Sicilia, donde los precios son más bajos y la productividad menor. Como resultado, el salario mínimo efectivo en esas regiones supera la capacidad productiva local, generando mayor

desempleo en el sur.

Obsérvese que en los gráficos de la derecha, correspondientes a Alemania, los niveles de salario y desempleo son mucho más homogéneos entre provincias. Ello se explica porque en Alemania las negociaciones salariales se realizan a nivel regional o provincial, adaptándose a las condiciones productivas locales. Este esquema demuestra que una mayor federalización de la negociación laboral contribuye a un mercado de trabajo más equilibrado y uniforme en todo el país.

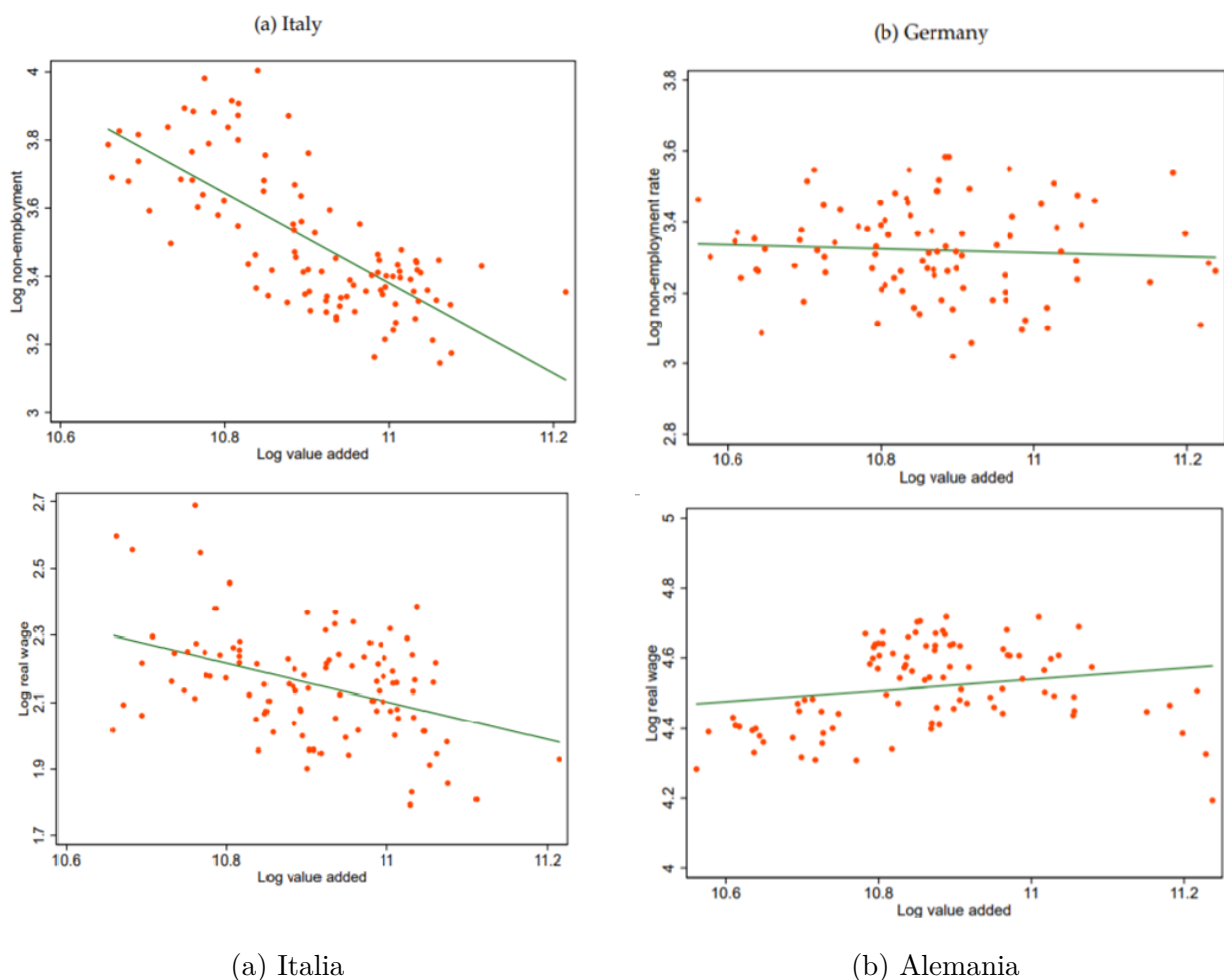


Figura 11: Sistemas Laborales: Italia y Alemania

En el caso de Argentina, Acosta et al. (2025) estiman el impacto de las negociaciones colectivas sectoriales de alcance nacional sobre el desempleo. El trabajo se basa en el modelo de *search* de Mortensen y Pissarides (que fueron galardonados con el Premio Nobel por este enfoque), en el cual una *matching technology* determina cómo las empresas con vacantes y los trabajadores desempleados se encuentran en el mercado laboral.

Los autores distinguen entre distintos mercados laborales regionales: Gran Buenos Aires, Región Pampeana, Cuyo, Patagonia, Noreste y Noroeste. Primero resuelven el equilibrio del modelo para el Gran Buenos Aires y, luego, imponen ese salario de equilibrio a las demás regiones, que en la práctica no pueden fijar uno propio debido al carácter nacional de las paritarias.

El resultado es claro: al aplicar un salario uniforme derivado del AMBA a regiones con menor productividad, el modelo predice un menor nivel de empleo en estas zonas, reflejando los costos de la homogeneización salarial. La siguiente tabla presenta los principales resultados de la calibración del modelo base, que cuantifican el impacto de esta distorsión regional sobre el empleo.

Cuadro 6: Resultados de calibración regional del modelo base (Acosta et al., 2025)

<b>Región</b>	<b>A<sub>R</sub></b>	<b>Tasa empleo obs. (%)</b>	<b>Tasa empleo eq. (%)</b>	<b>Δ p.p.</b>
GBA	1.087	46.4	46.40	0.00
Pampeana	1.078	45.7	50.23	4.53
Cuyo	0.971	45.7	55.01	9.31
Patagonia	0.965	43.5	59.06	15.56
Noreste	0.863	42.1	61.26	19.16
Noroeste	0.862	44.3	64.19	19.89

De acuerdo con Acosta et al. (2025), en las regiones de mayor productividad (como el Gran Buenos Aires y la Región Pampeana) los salarios se encuentran relativamente alineados con la productividad local, por lo que una liberalización de las negociaciones tendría efectos limitados sobre el empleo. En cambio, en las regiones menos productivas, el salario fijado a nivel nacional opera como un piso demasiado alto, generando un desajuste entre los costos laborales y la productividad efectiva. Si los salarios pudieran ajustarse de forma descentralizada, esa brecha se reduciría, mejorando la rentabilidad de las empresas, estimulando la creación de vacantes y elevando la tasa de empleo de equilibrio.

Este resultado evidencia que el sistema argentino de negociación salarial centralizada introduce una rigidez estructural que penaliza especialmente a las regiones periféricas. Una mayor descentralización de la negociación permitiría reasignar el trabajo de manera más eficiente, adecuando los salarios a las condiciones de cada mercado laboral local.

Por otro lado, nos encontramos con el régimen de ultratractividad de los convenios colectivos,



un aspecto que desde hace décadas genera tensiones con la imperiosa obligación de garantizar un sistema de relaciones del trabajo moderno, dinámico y compatible con los desafíos productivos actuales. La vigencia automática e indefinida de convenciones formuladas en la década de 1970 ha cristalizado condiciones laborales que no reflejan la realidad tecnológica y económica del presente. La propuesta busca restablecer el principio de temporalidad de los convenios, para permitir una renegociación periódica y la adaptación del marco laboral.

## 8.2. Discusión

En la discusión laboral del Consejo de Mayo hubo distintas propuestas. En una presentación conjunta, Martín Rappallini (UIA) y Gerardo Martínez (CGT) resaltaron la necesidad de reducir litigiosidad y dar mayor flexibilidad negociada a los convenios colectivos, especialmente en PyMEs, permitiendo organizar jornada, banco de horas y sistemas de compensación con reglas claras. Plantearon fortalecer comités de salud y seguridad, agilizar comisiones médicas y promover mecanismos de conciliación y arbitraje más rápidos.

En su propuesta estructural, Martínez propuso reescribir la Ley de Contrato de Trabajo para adecuarla a la realidad productiva y tecnológica. Defendió mantener la tutela del trabajador, pero clarificando estándares de prueba y delimitando con precisión qué actividades quedan dentro o fuera de la LCT (como plataformas y autónomos). Propuso redefinir beneficios no remunerativos, permitir remuneraciones variables por mérito, mantener la indemnización por antigüedad con posibilidad de fondos de cese sectoriales, agravar el despido discriminatorio y actualizar vacaciones, licencias e indexación de créditos laborales.

Cristian Ritondo presentó un régimen específico para los Repartidores Independientes de Plataformas, considerándolos autónomos con plena libertad de horarios, multitarea entre apps y derecho a la totalidad de las propinas, requiriendo inscripción fiscal y seguro obligatorio sin presumir relación laboral.

El bloque PRO además, mediante Cristian Ritondo, propone democratizar y hacer más transparentes los sindicatos, establecer reglas claras de servicios mínimos en actividades esenciales y fijar un régimen de equidad salarial en el sector público. Plantea un mecanismo más ágil para resolver conflictos de encuadramiento sindical y crear programas específicos para empleo joven y para adultos. Además, propone que todo descuento de cuotas o aportes requiera consentimiento expreso del trabajador y establece un marco específico para la economía de plataformas.

Por el Senado, Carolina Losada planteó un marco general para servicios personales mediante

plataformas que reafirma la autonomía, exige transparencia de algoritmos y establece reglas de protección de datos y acceso voluntario a seguros y aportes simplificados.

Finalmente, Rappallini sumó una propuesta empresarial de alivio al costo laboral: permitir computar hasta 95 % de contribuciones patronales como crédito fiscal y avanzar en reformas puntuales como vacaciones fraccionadas, banco de horas y pago en cuotas de sentencias laborales.

### **8.3. Propuestas**

El proyecto se incluye como Anexo I.VII. Trata las siguientes temáticas necesarias para atender los tres puntos anteriores pero también otros. En particular, abrimos la discusión en 7 temas específicos:

- Ultractividad
- Prelación de los convenios
- Carga fiscal
- Derecho Colectivo
- Derecho de trabajo individual
- Trabajadores autónomos
- Trabajo Agrario
- Derogaciones

#### **8.3.1. Ultractividad**

Este es uno de los principales ejes de la reforma. Se propone la renegociación de los convenios colectivos de trabajo, la mayoría de los cuales datan de 1975 por lo que están desactualizados.

En la normativa vigente, los convenios continúan aplicándose incluso después de su vencimiento, lo que ha generado que muchos de ellos permanezcan en vigor a pesar de haber sido negociados hace cincuenta años. En consecuencia, requieren una actualización integral para reflejar la realidad económica y laboral actual.

Con la eliminación de esta renovación automática, las cámaras empresariales y los sindicatos deberán reunirse nuevamente para negociar los convenios. Durante ese proceso, las cláusulas normativas (las que regulan las relaciones entre empleadores y trabajadores) seguirán vigentes hasta que sean modificadas o ratificadas.

No obstante, existen otras cláusulas dentro de los convenios que imponen obligaciones económicas a los empleadores en favor de los sindicatos o las cámaras, las cuales suelen representar costos significativos sin traducirse en beneficios concretos para los trabajadores. Dichas cláusulas dejarán de tener vigencia con la eliminación de la ultractividad y deberán ser renegociadas.

De este modo, los empleadores contarán con la oportunidad de revisar y actualizar estas obligaciones, muchas de las cuales fueron establecidas hace casi medio siglo.

### **8.3.2. Prelación de los convenios**

En relación con lo anterior, otra medida complementaria a la eliminación de la ultractividad es la modificación del orden de prelación de los convenios colectivos.

Actualmente, los convenios de ámbito nacional prevalecen sobre los de ámbito regional o de empresa, lo que ha generado una uniformidad normativa que no contempla las particularidades de cada región o sector productivo.

La propuesta busca invertir esta prelación, otorgando prioridad a los convenios de menor ámbito (regional o de empresa) por sobre los de alcance nacional. Esto permitirá adaptar las normas colectivas a las realidades locales, respetando las características económicas, productivas y laborales de cada zona.

Cabe reiterar que los convenios colectivos siempre fijan condiciones más favorables que las establecidas en la Ley de Contrato de Trabajo, y cuentan con la intervención sindical necesaria para resguardar los derechos de los trabajadores.

### **8.3.3. Carga fiscal**

El gobierno propondrá una serie de alivios fiscales a los fines de reducir la carga laboral que ya enumeramos en la sección de política tributaria.

Aquí simplemente debemos agregar que la reducción de 3% de aportes aplicara a aquellos empleadores que participen del Fondo de Asistencia Laboral (FAL), un fondo de ahorro previo para uso en el caso de contingencias laborales. De esta manera se alivia notablemente

el costo de las indemnizaciones para la relación laboral.

#### **8.3.4. Derecho colectivo**

También, se incorporan medidas orientadas a garantizar los derechos de la sociedad frente a acciones sindicales desproporcionadas que puedan afectar el interés general. En este sentido, se busca, por ejemplo, garantizar que ciertos servicios que son esenciales para la sociedad no se vean afectados por medidas de fuerza, evitando de ese modo que los usuarios o ciudadanos se vean perjudicados o tomados como rehenes por medidas de fuerza sindicales que, en ciertos casos, responden a fines políticos ajenos a las legítimas reivindicaciones laborales.

Asimismo, se dispone que los sindicatos deberán respetar normas básicas de convivencia y legalidad laboral, tales como no causar daños a los bienes del empleador ni ejercer amenazas o actos de violencia contra aquellos trabajadores que decidan no adherir a las medidas de fuerza.

Estas conductas serán consideradas prácticas desleales, categoría que hasta el momento se aplicaba únicamente a los empleadores, y podrán ser sancionadas con multas o, en casos graves o reiterados, con la pérdida de la personería gremial.

#### **8.3.5. Derecho individual: Modificaciones a la Ley de Contrato de Trabajo 20.744**

La reforma incorpora medidas orientadas a fortalecer la seguridad jurídica, mediante modificaciones y precisiones largamente necesarias en la normativa laboral. El objetivo es que, sin menoscabar los derechos de los trabajadores, las empresas cuenten con un marco normativo claro y previsible, que garantice el derecho de defensa y reduzca la litigiosidad infundada que, en algunos casos, pone en riesgo la continuidad de las actividades productivas debido a la interpretación laxa de la prueba por parte de ciertos tribunales laborales.

En este sentido, se propone que la aplicación del principio en caso de duda, se estará a favor del trabajador, requiera que esa duda, sea razonable y derivada de la prueba efectivamente producida.

Asimismo, se contemplan otras medidas relevantes, entre ellas:

La posibilidad de homologar acuerdos que impliquen modificaciones en las condiciones laborales, siempre que cuenten con el consentimiento expreso del trabajador debidamente asesorado.

La creación del Registro Laboral Digital (ARCA), que sustituirá al antiguo libro previsto en el artículo 52 de la Ley de Contrato de Trabajo y a las rúbricas provinciales, eliminando trámites innecesarios y modernizando el sistema de registración laboral.

También, se propone la corrección de normas que generan obstáculos prácticos tanto para empleadores como para trabajadores. Entre estas últimas, se incluye la regulación del fraccionamiento de las vacaciones, que solo podrá realizarse con el acuerdo del trabajador.

### **8.3.6. Repartidor Independiente de Plataformas**

Se propone un marco normativo para los Repartidor Independiente de Plataformas (como apps de reparto), que les permita acceder a ciertos derechos, como seguros viales, sin que ello implique una relación laboral de dependencia. De este modo, se otorgan garantías a los trabajadores sin generar contingencias que desincentiven el reconocimiento de beneficios por parte de las plataformas, por miedo a recaer en relaciones de dependencia.

### **8.3.7. Trabajo agrario**

Se incorporó un capítulo con modificaciones al contrato de trabajo agrario para mejor adecuarlo a las características puntuales de esta modalidad que en muchos casos tiene una estacionalidad o discontinuidad prefigurada.

### **8.3.8. Derogaciones**

Se propone la derogación de un amplio abánico de normativa laboral obsoleta y que ya ha sido absorbida por la propia LCT. En otros casos se trata de derogar regimenes laborales que no han resultado exitosos como el de teletrabajo.

### **8.3.9. Articulado**

## **1. Seguridad Jurídica**

- **Ámbito de aplicación.** Se excluye de la aplicación de la ley, a los trabajadores independientes y sus colaboradores (conf. artículo 97 de la Ley 27.742) y a los trabajadores de las plataformas digitales.
- **Principio protectorio:** Se mantiene, pero con un criterio más estricto en la valoración de la prueba.

- **Interpretación y aplicación de la ley.** Se elimina como concepto interpretativo para la aplicación de la ley, la “justicia social”.
- **Acuerdos transaccionales, conciliatorios o liberatorios.** Se prevé, con el fin de reducir la judicialización, que la homologación de los acuerdos transaccionales, conciliatorios o liberatorios celebrados ante autoridad judicial o administrativa les otorga “autoridad de cosa juzgada”.
- **Limitación de la aplicación analógica o extensiva de los convenios colectivos (CCT):** No se permitirá su aplicación fuera del ámbito para el que fueron celebrados.
- **Gratuidad.** Se dispone que, en los casos de "pluspeticiones inexcusables", las costas serán soportadas solidariamente entre la parte y el profesional actuante.
- **Subcontratación y delegación. Solidaridad:** Se establecen reglas claras sobre responsabilidades y alcances. e limita, a través de diversas disposiciones del proyecto, la extensión de la solidaridad entre una empresa usuaria y la principal; entre empresas subordinadas o relacionadas; y entre el adquirente y transmitente. En este último caso, únicamente respecto de la información oculta o viciada que no deba ser conocida como consecuencia de una debida diligencia.
- **Registración laboral:** Se implementa un sistema moderno y digital que reemplaza los antiguos registros físicos. Se simplifican las disposiciones referidas a la registración y libros de los trabajadores y se dispone que no podrán exigirse requisitos de registración adicionales a los dispuestos por ARCA.
- **Indemnización.** Se mantiene la regla general según la cual, la indemnización en caso de despido sin justa causa luego de transcurrido el período de prueba es el monto equivalente a “1 mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de 3 meses tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual devengada durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si este fuera menor”.
- **Fijación de intereses:** Se actualiza el criterio de cálculo, asegurando previsibilidad para ambas partes.
- **Fondos de Asistencia Laboral (FAL)** Se dispone su creación para favorecer el cumplimiento de las indemnizaciones por parte de los empleadores del sector privado. se prevé que: deberán ser creados como un patrimonio separado, de afectación específica, independiente e inembargable, en uno de los fondos administrados por una de las

entidades habilitadas a tal fin por la CNV, a elección del empleador. Las cuentas de se conformarán con una contribución mensual obligatoria del tres por ciento (3 %) de las remuneraciones que se toman como base para el cálculo de las Contribuciones Patronales con destino al Sistema Integrado Previsional Argentino. Los empleadores incluidos en el presente régimen, excepto por las relaciones laborales previstas en el régimen de nuevo empleo y mientras persista el efecto de este, tendrán una reducción de tres (3) puntos porcentuales en la contribución patronal con destino al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley N° 27.541 y sus modificatorias.

- **Limite al reclamo.** Se prohíbe la posibilidad de reclamar hacer reclamos de daños y perjuicios por fuera de las reglas de la Ley de Contrato de Trabajo y a través del Código Civil y Comercial de la Nación.
- **Procedimiento laboral nacional y honorarios de peritos:** Se establecen pautas uniformes y criterios más equilibrados. Se modifica la Ley a los efectos de prever el principio de impulso del proceso judicial a cargo de las partes.
- **Propinas:** Se aclara (en línea con las reformas ya realizadas por el gobierno) que las propias no serán consideradas como remuneración.
- **Salarios dinámicos:** Se habilita a que se puedan incorporar por arriba de los salarios otros componentes retributivos dinámicos adicionales considerando para ello, tanto el mérito personal del trabajador como aspectos propios de la organización.
- **Transparencia en costos laborales:** El recibo de sueldo deberá reflejar todos los rubros efectivamente abonados.
- **Extinción del trabajo por mutuo acuerdo.** Se agrega como causal de extinción por mutuo acuerdo en contratos de prestaciones continuas y permanentes, el transcurso del tiempo -dos (2) meses- sin que alguna de las partes haya manifestado su voluntad de continuidad.

## 2. Mejora de Prácticas Laborales

- **Recontratación de trabajadores:** Se facilita la recontratación de empleados que hayan renunciado, sin presunciones de fraude. Se aclara el alcance del cómputo de la antigüedad para la indemnización en el caso del trabajador que ingrese a trabajar con un empleador anterior. Esto, a fin de evitar que se abone dos (2) veces por el mismo período de servicios.

- **Remuneración:** Se habilita el pago de remuneraciones a través de plataformas electrónicas. Se permite el pago en moneda local o extranjera. Se definen con la mayor precisión posible los conceptos que integran la remuneración a los efectos de reducir el margen de conflictividad respecto a los rubros que deben ser tenidos en cuenta para el pago de las indemnizaciones. Se aclara que los beneficios sociales no podrán ser considerados "salarios en especie". Se define con criterio más estricto que el actual, los conceptos que componen los beneficios sociales. Se amplían y define con mayor precisión las excepciones a las prestaciones complementarias que integran la remuneración del trabajador.
- **Acceso al crédito:** Se permite el descuento de cuotas de crédito sobre el salario, mejorando la inclusión financiera.
- **Vacaciones:** Se habilita la posibilidad de convenir el fraccionamiento de las vacaciones siempre y cuando se respete un mínimo 7 días.
- **Huelga y los servicios esenciales o actividades de importancia trascendental:** Se insiste con la reforma dispuesta por el Decreto 70/23 respecto al derecho de huelga y sus limitaciones en materia de servicios esenciales o actividades de importancia trascendental.
- **Licencias por enfermedad:** Se especifican los requisitos para acreditar la incapacidad. Se establece la exigencia de que los certificados médicos contengan diagnóstico, tratamiento y cantidad de días de reposo. Además, se prevé que éstos sean emitidos por profesionales médicos habilitados. Se regula la existencia de una junta médica para los casos de discrepancia entre los profesionales.
- **Reingreso de trabajadores con alta médica:** Se regulan los procedimientos y condiciones para su reincorporación.
- **Formación profesional.:** Se mantiene el principio vinculado a la promoción profesional y la formación del trabajo y se crea, en el ámbito de la Secretaría de Trabajo, el “Programa de Formación Laboral Básica” con el objeto de garantizar el desarrollo de las competencias mínimas necesarias para la incorporación al mundo laboral de las personas que por diversas situaciones no hubieran podido adquirirlas. También se eliminan las referencias a las organizaciones sindicales.
- **Banco de horas:** Se habilita a las partes a que acuerden voluntariamente un “régimen de compensación de horas extraordinarias de trabajo” siempre que se respeten los



descansos mínimos legales (entre jornada y jornada y de descanso semanal) y se asegure la protección, el beneficio e interés del trabajador.

- **Modificación de regímenes:** Se prevé un régimen específico a los efectos de establecer reglas adecuadas para promover el desarrollo de la economía de plataformas tecnológicas asegurando la independencia de los repartidores.

### 3. Asociaciones Sidicales

- **Asambleas gremiales:** Se establecen reglas claras para evitar que se utilicen como paros encubiertos que afecten derechos de usuarios o la operatoria empresarial (ejemplo: aeropuertos).
- **Infracciones graves. Bloqueos de empresa:** Se dispone, en línea con el DNU 70/23, entre las conductas prohibidas y consideradas infracciones muy graves, provocar el bloqueo o tomar un establecimiento
- **Sindicatos de empresa:** Se facilita el procedimiento para la obtención de personería gremial de los sindicatos de empresa
- **Límite de horas:** Se limita a diez (10) horas, el crédito para el ejercicio de las funciones de los delegados del personal.
- **Tutela sindical:** Se regula con mayor precisión los límites a la tutela sindical.

### 4. Convenios Colectivos de Trabajo (CCT)

- **Renegociación obligatoria:** Se termina esencialmente con el principio de la “ultraactividad de los convenios colectivos”. En este sentido, se establece que un convenio cuyo término estuviere vencido, solamente mantendrá subsistentes las normas referidas a las condiciones de trabajo establecidas en virtud de ellas (cláusulas normativas) y hasta tanto entre en vigencia una nueva convención colectiva o exista un acuerdo de partes que la prorrogue. El resto de las cláusulas (obligacionales) mantendrán su vigencia sólo por acuerdo de partes.
- **Prelación de convenios:** Los convenios por empresa, regionales o provinciales tendrán prioridad sobre los nacionales, permitiendo que las empresas asuman compromisos realistas y adaptados a su contexto.

### 5. Régimen de Incentivo a la Formalización Laboral -Nuevo Empleo- (RIFL)

- Se crea por un (1) año, destinado a los empleadores del sector privado con el objeto de fomentar el nuevo empleo.
- **Beneficios:** Alícuota del dos por ciento (2 %) por contribuciones patronales al SIPA, FNE y RNAF, alícuota del tres por ciento (3 %) al INSSJP y alícuota del tres por ciento (3 %) al Fondo de Asistencia Laboral. En todos los casos, aplicable para los cuarenta y ocho (48) primeros meses del inicio de nueva relación laboral.
- **Condiciones para gozar de los beneficios:** Que el trabajador: i) no haya contado con una relación laboral registrada al 10 de diciembre de 2025; o (ii) previo al mes de alta laboral, hubiera estado desempleado en los últimos seis (6) meses; o (iii) hubiera estado inscripto en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes; o (iv) su último empleo haya sido bajo relación de dependencia en el sector público nacional, provincial, municipal o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;

## 6. Empleo Registrado

- Se establecen beneficios aplicables al stock laboral del empleo actual>se reducen las contribuciones para el funcionamiento de obras sociales y las contribuciones patronales con destino a los Subsistemas de la Seguridad Social INSSJ, Fondo Nacional de Empleo, SIPA y Régimen de Asignaciones Familiares de la siguiente manera.
- Se prevé la posibilidad de regularizar relaciones laborales no registradas o deficientes, extinguiendo sanciones, deudas y acciones penales.

## 7. Derogaciones

- Eliminación de artículos obsoletos: Se suprimen normas en desuso, como las que prohíben trabajar en determinadas circunstancias.
- Reserva de puesto y doble indemnización: Se elimina para quienes se aparten del empleo por ocupar cargos públicos.
- Estatutos varios: las derogaciones propuestas responden a que algunos de estos estatutos no encuentran justificación en las características reales de la actividad que regulan, generando inseguridad jurídica y conflictos derivados de la incertidumbre sobre cuál norma resulta aplicable. Por ello, se propone su derogación, con el objetivo de que los trabajadores queden comprendidos dentro del régimen general de la LCT, promoviendo así la unificación normativa y una mayor certeza jurídica.

## 9. La apertura al comercio internacional, de manera que la Argentina vuelva a ser protagonista del mercado global

### 9.1. Análisis

Es sabido que los países comercian. Desde los fenicios, los romanos, desde Marco Polo, el desarrollo del imperio británico, o la globalización posterior a la segunda guerra mundial, la historia del mundo se puede construir sobre la vocación, la necesidad y las dinámicas del comercio.

Está bien establecido el principio que el comercio ayuda al crecimiento y que los países que más comercian son más ricos. El gráfico 12, muestra la relación directa que existe en comercio e ingreso (la línea punteada del gráfico). En el gráfico el ingreso se mide en el eje horizontal, mientras que el comercio se representa en el eje vertical. El comercio en este caso se mide como el desvío entre el nivel de comercio del país y el nivel de comercio que le corresponde al país por su tamaño. (Es sabido que países más chicos -San Marino- por necesidad van a comerciar más que países grandes -EEUU-). El gráfico revela una realidad insólita: **Argentina es, relativo al comercio que debería tener dado su tamaño, ¡es el país mas cerrado del mundo!**

La Figura 13 abunda en este punto y muestra el conjunto de los países que menos comercian relativo a lo que deberían comerciar dado su tamaño. Los países que comercian poco incluye a los países más pobres del mundo. En el año 2024 empezamos a transitar el camino de una mayor apertura. Pero la suma de importaciones y exportaciones para Argentina debería sumar un 93 % del PBI. Pero hoy es solo del 28 %. Entonces para ser un país normal el comercio debería expandirse 3,3 veces.

¿Cómo fue que nos metimos en ese punto? Creemos que es el producto de uno de los errores más importantes del pensamiento económico argentino, el de creer que teníamos que "vivir con lo nuestro", una expresión tomada del paradigmático trabajo del economista Aldo Ferrer y que nos llevó por un sendero que aislamiento y empobrecimiento. Quizás pocos trabajo nos hayan hecho tanto daño como nación.

El error del enfoque de vivir con lo nuestro, es no entender que exportaciones e importaciones no pueden tener un desempeño independiente unas de otras. En Argentina se ha hablado por años de la necesidad de sustituir importaciones como si eso no tuviera efecto sobre las exportaciones. Sin embargo, sustituir importaciones es devastar nuestro potencial exportador.

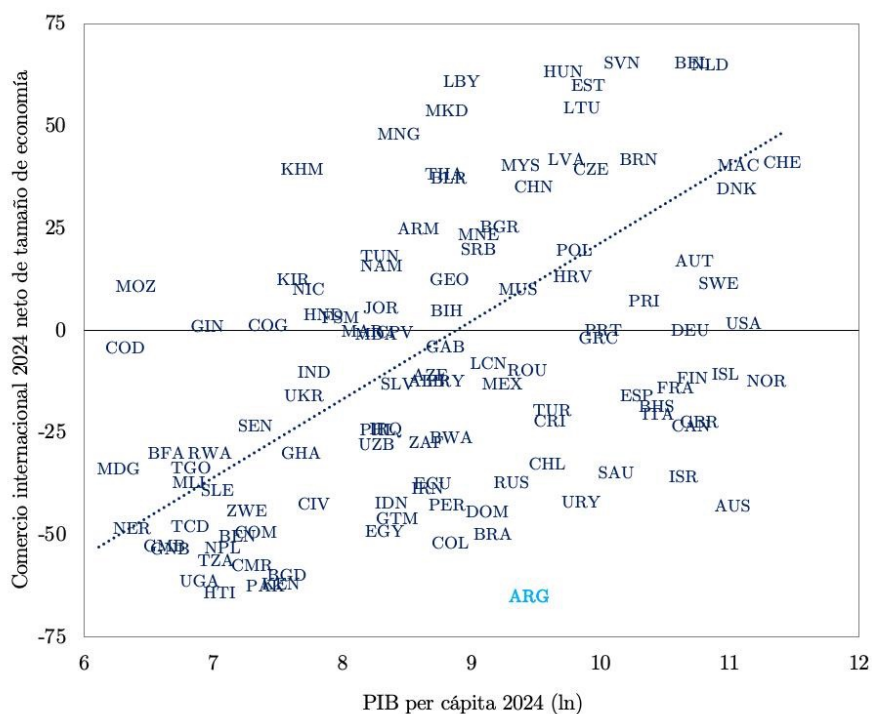


Figura 12: Comercio y PBI per cápita

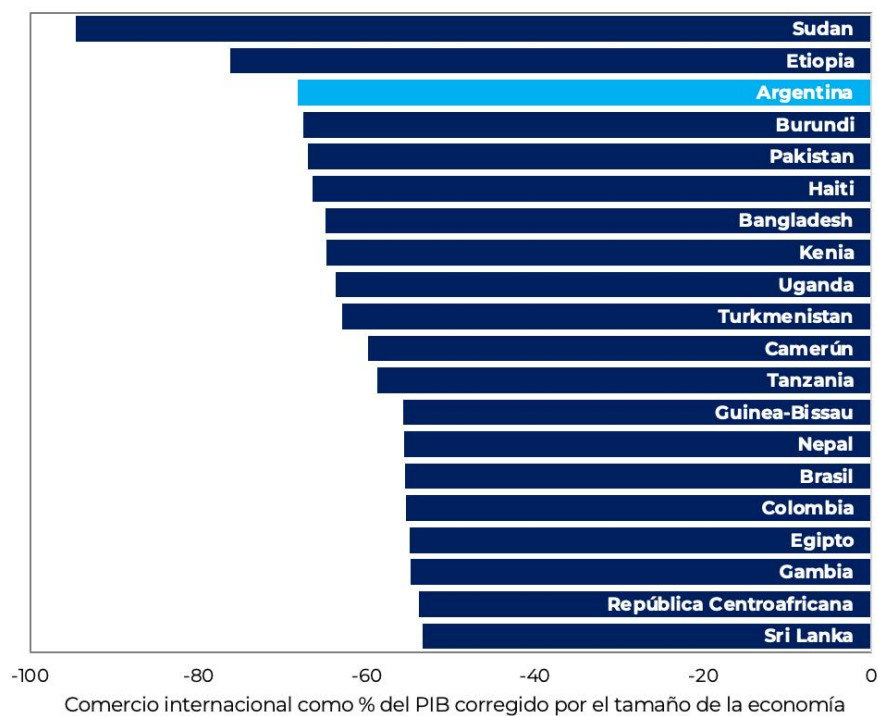
No entender esto nos ha costado a los argentinos décadas de estancamiento.

En realidad, podríamos afirmar lo contrario: las importaciones y las exportaciones están estrechamente vinculadas. Unas no existen sin las otras. La Figura 14 lo muestra con claridad. En el eje horizontal se presentan las exportaciones y en el eje vertical las importaciones, ambas medidas como porcentaje del PIB. Cada punto del gráfico representa un país, reflejando simultáneamente su grado de apertura a las exportaciones y a las importaciones. El resultado es contundente: los países que más exportan también son los que más importan, y viceversa. El gráfico revela algo así como que “cada importación crea su exportación” o, viceversa, “que cada exportación crea su importación”.

¿Por qué se da esta relación tan estrecha entre importaciones y exportaciones? Por una razón simple: el tipo de cambio actúa como mecanismo de ajuste para mantener el equilibrio externo. Supongamos, por ejemplo, que aumentara la demanda de importaciones. En ese caso, crece la demanda de dólares (o de monedas extranjeras) y, en consecuencia, el tipo de cambio tiende a depreciarse. Esa depreciación encarece las importaciones y, al mismo tiempo, abarata las exportaciones, estimulando su expansión hasta restablecer el equilibrio entre ambas.

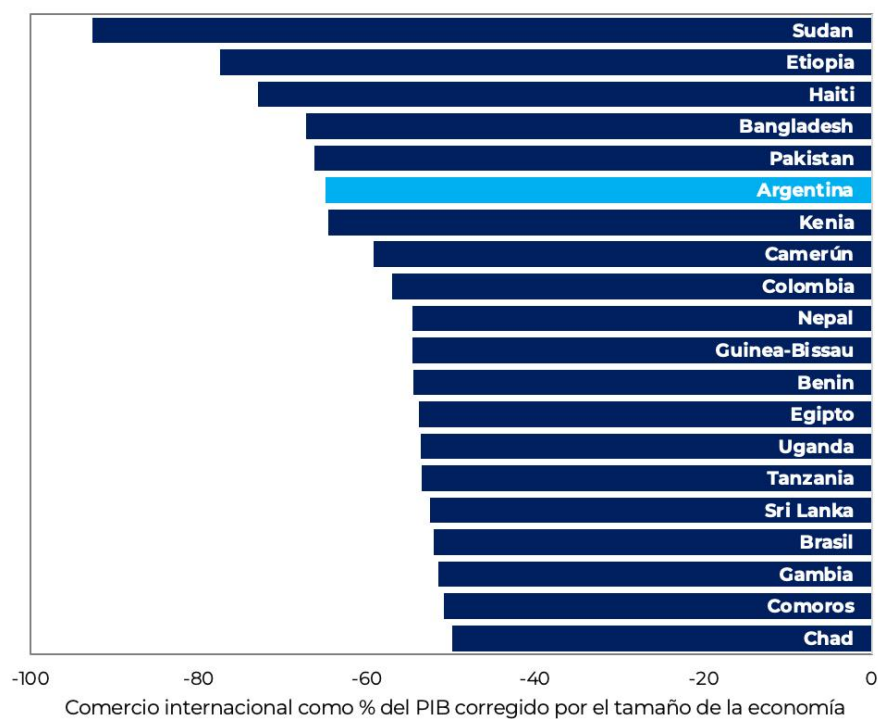
A la inversa, si cae la demanda de importaciones, disminuye la presión sobre el mercado

### LOS 20 PAÍSES MÁS CERRADOS DEL MUNDO (2023)



(a) 2023

### LOS 20 PAÍSES MÁS CERRADOS DEL MUNDO (2024)



(b) 2024

Figura 13: Ranking de los 20 países más cerrados del mundo

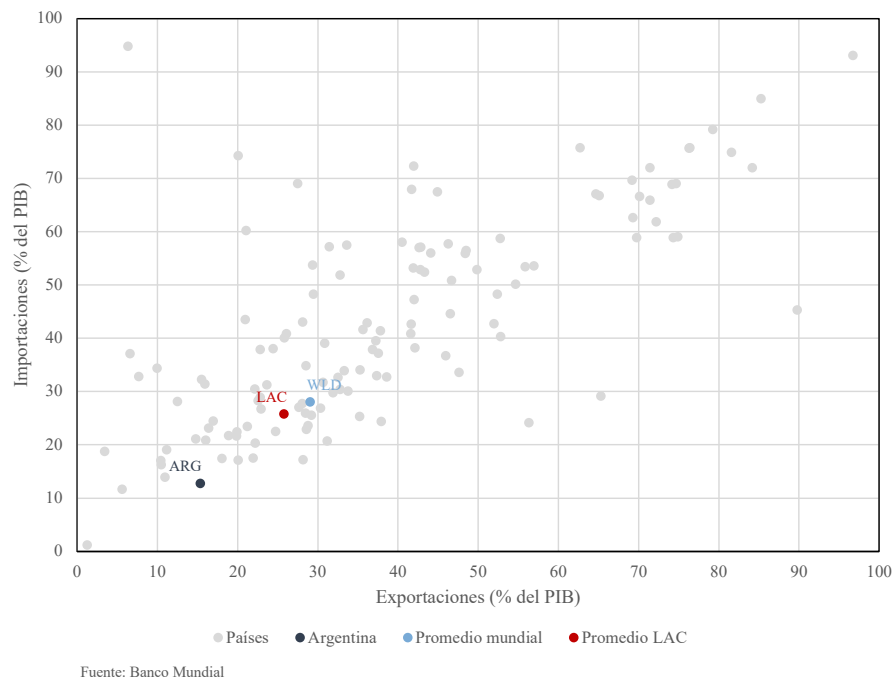


Figura 14: Exportaciones e importaciones de Argentina en comparación con el resto del mundo en el año 2024

cambiario y el tipo de cambio tiende a apreciarse. Esa apreciación reduce la competitividad de las exportaciones y, por tanto, desincentiva su producción, ajustando nuevamente el balance comercial.

En síntesis, el tipo de cambio cumple una función esencial: coordina el equilibrio entre lo que un país compra y lo que vende al resto del mundo.

Argentina ha recurrido sistemáticamente a la estrategia de restringir la demanda de importaciones. La creencia era que eso estimularía la producción local. Pero lo que esa lógica no logra ver es que esa política ha implicado mantener un tipo de cambio más apreciado que el que habría resultado sin esa restricción, erosionando la competitividad y la capacidad exportadora del país. El resultado es el que vimos: la economía más cerrada del mundo.

Esta relación entre ambas explica también porque cerrarse al comercio nos empobrece. Al proteger las importaciones destruimos exportaciones en la misma medida. Entonces transferimos recursos de aquello en los que somos buenos a nivel mundial, a aquello en lo que somos malos a nivel mundial. En el conjunto estamos peor, o dicho de otra manera, nos empobrecemos.

Un ejemplo sirve para ilustrar que fuerte es todavía este error de pensamiento en el imagi-

nario colectivo. Cada verano, vemos títulos alarmistas sobre los viajes de los argentinos al exterior, como si eso fuera un pecado o un dispendio innecesario. Sin embargo, la demanda por divisas de esos veraneantes genera una depreciación del tipo de cambio que estimula las exportaciones. Sin esos veraneantes, el tipo de cambio sería menor y no tendríamos ni vacaciones ni exportaciones.

¿Por qué es importante esto? Volvemos al comienzo, porque sabemos que la integración comercial mejora la productividad y los niveles de competencia.

¿Qué nos enseña esto? Que la apertura comercial es una fuente de crecimiento y Argentina necesita insertarse con mayor fuerza en los mercados internacionales: sin una estrategia de integración y comercio exterior sostenida, el país difícilmente podrá desplegar todo su potencial productivo.

Este desafío para Argentina se magnifica por el hecho que el país está en el medio de un boom en sus capacidades exportadoras. Para tomar dimensión de lo que viene, pensemos que Argentina exportó unos 80.000 millones de dólares el año pasado. Sin embargo, la exportación de petróleo, que es un simple complemento a la producción de gas de Vaca Muerta, podría alcanzar los 30.000 millones de dólares en 2030. En minería ya lo mencionamos antes, el potencial de aumento de las exportaciones es equivalente. La desregulación de la economía permitirá incrementos equivalentes en el agro, la ganadería, la industria forestal, el software, etc. Si, ante este proceso de boom de las exportaciones la economía Argentina no se equilibra permitiendo un aumento de las importaciones, el tipo de cambio de derrumbaría, abortando el propio proceso de crecimiento. En otras palabras para mantener competitivas el resto de las industrias necesitaremos abrir fuertemente la economía.

Por esta razón, el Consejo de Mayo coincide en el diagnóstico que colocó a la apertura comercial como uno de los pilares fundamentales para construir una sociedad más próspera. En esta dirección, el Gobierno ha avanzado en una agenda concreta: permitió la flotación del tipo de cambio, redujo aranceles (una medida que, como se argumentó, debe entenderse como una política de promoción de exportaciones), disminuyó impuestos a las exportaciones y eliminó numerosas barreras paraarancelarias que durante años obstaculizaron el comercio.

## **9.2. Discusión**

En la mesa del Consejo de Mayo, se presentó la discusión sobre la inserción internacional del país. En su presentación, Carolina Losada advierte que Argentina exporta poco en comparación con países similares y que la volatilidad macro ha impedido consolidar mercados.

Propuso una “apertura inteligente y competitiva”, gradual y selectiva, partiendo de la premisa de que la liberalización solo es sostenible con equilibrio fiscal y normalización cambiaria.

Losada planteó priorizar sectores con ventajas comparativas dinámicas y alta generación de divisas, evitando shocks que afecten negativamente al tejido industrial. La estrategia combina nuevas negociaciones comerciales con la modernización de acuerdos existentes, la recuperación de mercados tradicionales y el cumplimiento estricto de estándares sanitarios, ambientales y de calidad. Mencionó oportunidades concretas en carnes (mayor uso de cupos en EE.UU.), biodiésel (resolución de disputas antidumping) y cupos del MERCOSUR.

El debate destacó cinco condiciones habilitantes: (1) una reforma tributaria que reduzca el costo exportador; (2) estabilidad macro y cambiaria; (3) mejoras logísticas e infraestructura orientada al comercio; (4) simplificación regulatoria y digitalización; y (5) monitoreo público-privado de competitividad sectorial.

Para fortalecer la inserción internacional, el bloque PRO propone reducir la carga exportadora eliminando retenciones al tabaco y bajando derechos de exportación al agro, y modernizar el arbitraje comercial para dar mayor seguridad jurídica a inversiones y comercio. Además, impulsa incentivos a la producción de hidrocarburos en cuencas maduras y la actualización del marco de PyMEs para facilitar su crecimiento y ampliar la base exportadora.

### **9.3. Los próximos pasos**

Argentina mantiene rezagos significativos en su marco de inserción internacional respecto a lo que hacen otros países, lo que plantea el desafío de modernizar el marco institucional para aprovechar plenamente las oportunidades del acuerdo.

Para una adecuada integración, Argentina debe respetar los tratados internacionales que cumplen todos los países que compiten con el mundo. Alinear a la Argentina con las reglas compartidas por la comunidad internacional reduce fricciones regulatorias y de cumplimiento, facilita la inserción en cadenas globales de valor y el comercio digital, mejora la previsibilidad jurídica para inversiones y exportaciones de bienes y servicios basados en conocimiento, y robustece la cooperación con oficinas y organismos extranjeros (WIPO/OMPI, entre otros). En conjunto, esto consolida la apertura y la integración competitiva al mercado global a la que se compromete el Pacto de Mayo.

Entonces, lo que Argentina debe hacer es:

1) Implementar plena e inmediatamente los tratados ya aprobados por Argentina:



(a) Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas (Berna, 1886; Acta de París 1971): Protege automáticamente obras literarias y artísticas sin formalidades, consagra el trato nacional y derechos mínimos (reproducción, comunicación pública, adaptación, traducción) con límites acotados bajo la “regla de los tres pasos”, dando un piso uniforme de protección para la circulación internacional de contenidos.

(b) Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial (París, 1883; Acta de Estocolmo 1967). Establece trato nacional y derecho de prioridad para patentes, marcas y diseños, más estándares básicos de protección y cooperación entre oficinas, facilitando a innovadores y marcas argentinas proyectarse a otros mercados con seguridad jurídica homogénea.

(c) Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor (WCT, Ginebra, 1996). Actualiza el derecho de autor al entorno digital (derecho de “puesta a disposición” en línea), y obliga a proteger medidas tecnológicas y la información sobre gestión de derechos, habilitando modelos de distribución global en plataformas y servicios digitales.

(d) Tratado de la OMPI sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas (WPPT, Ginebra, 1996). Reconoce derechos patrimoniales y morales de intérpretes y productores de fonogramas (incluida la explotación en línea) y la remuneración por usos públicos, fortaleciendo la exportación de música y contenidos sonoros en mercados internacionales.

**2)** Avanzar en los proyectos con media sanción del Senado y resta la aprobación por parte de la Cámara de Diputados de la Nación. En particular el Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT, Washington 1970; enmendado 1979; modificado 1984). Este tratado crea un sistema unificado de presentación internacional de solicitudes de patente con búsquedas y exámenes preliminares que ahorran costos y tiempo; permite a solicitantes argentinos diferir decisiones y gastos mientras exploran mercados, y facilita la cooperación entre oficinas.

**3)** Enviar al Congreso para someter a su consideración y aprobación:

(a) Convención de Bruselas sobre la Distribución de Señales Portadoras de Programas Transmitidas por Satélite (1974): Protege señales contra la distribución no autorizada, clave para la transmisión internacional de contenidos y la lucha contra la piratería de señales satelitales.

(b) Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos para fines de Procedimiento de Patentes (1977; enmendado 1980): Permite que el depósito en una “Autoridad Internacional de Depósito” valga ante todas las oficinas adheridas, simplificando la patentabilidad biotecnológica y reduciendo costos de I+D.

(c) Acta de Ginebra del Arreglo de La Haya sobre el Registro Internacional de Dibujos y

Modelos Industriales (1999): Ofrece un registro internacional único para diseños con efecto en múltiples jurisdicciones, agilizando la protección de diseño industrial para exportaciones de manufacturas y moda.

(d) Protocolo de Madrid relativo al Registro Internacional de Marcas (1989): Permite solicitar protección de marca en varios países mediante un solo trámite, idioma y tasa base, reduciendo barreras para la internacionalización de pymes y grandes empresas.

(e) Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso (2013): Autoriza excepciones y mecanismos transfronterizos para formatos accesibles, combinando inclusión con seguridad jurídica para la circulación internacional de copias accesibles.

(f) Tratado sobre el Derecho de Patentes (PLT, Ginebra, 2000): Armoniza y simplifica requisitos y formalidades de patentes (fechas de presentación, poderes, firmas), reduciendo rechazos por tecnicismos y facilitando tramitación eficiente.

(g) Tratado de Singapur sobre el Derecho de Marcas (2006): Estandariza procedimientos y formalidades de marcas (representación de signos no tradicionales, poderes, trámites electrónicos) para una gestión moderna y predecible.

(h) Convenio UPOV — Acta de 1991 (París 1961; revisión Ginebra 1991): Actualiza estándares de protección de obtenciones vegetales (nuevas variedades) con derechos del obtentor más extensos y claros, estimulando innovación en semillas y acceso a mercados agrobiotecnológicos.

Este entramado institucional pondría a Argentina en una plataforma equiparable a las de otros países y abriría la llave para una integración comercial plena.

Finalmente, merece una nota al pie de página la aprobación del PCT, el régimen de presentación de patentes. Como se observa los únicos Argentina es uno de los pocos países del mundo que no forma parte del PCT.

Vale detenerse en este tratado porque resulta fundamental para el desarrollo tecnológico e industrial y para el fortalecimiento de la comunidad científica argentina. La no adhesión al Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (PCT) obliga a nuestros industriales y científicos a incurrir en altos costos en el exterior o, peor aún, a ceder parte de sus invenciones y descubrimientos a instituciones de países vecinos, como Chile o Brasil (otro “peaje” que debemos pagar los argentinos).

Esta situación también limita la capacidad del CONICET para monetizar y capitalizar las innovaciones desarrolladas por sus investigadores, que muchas veces terminan en manos

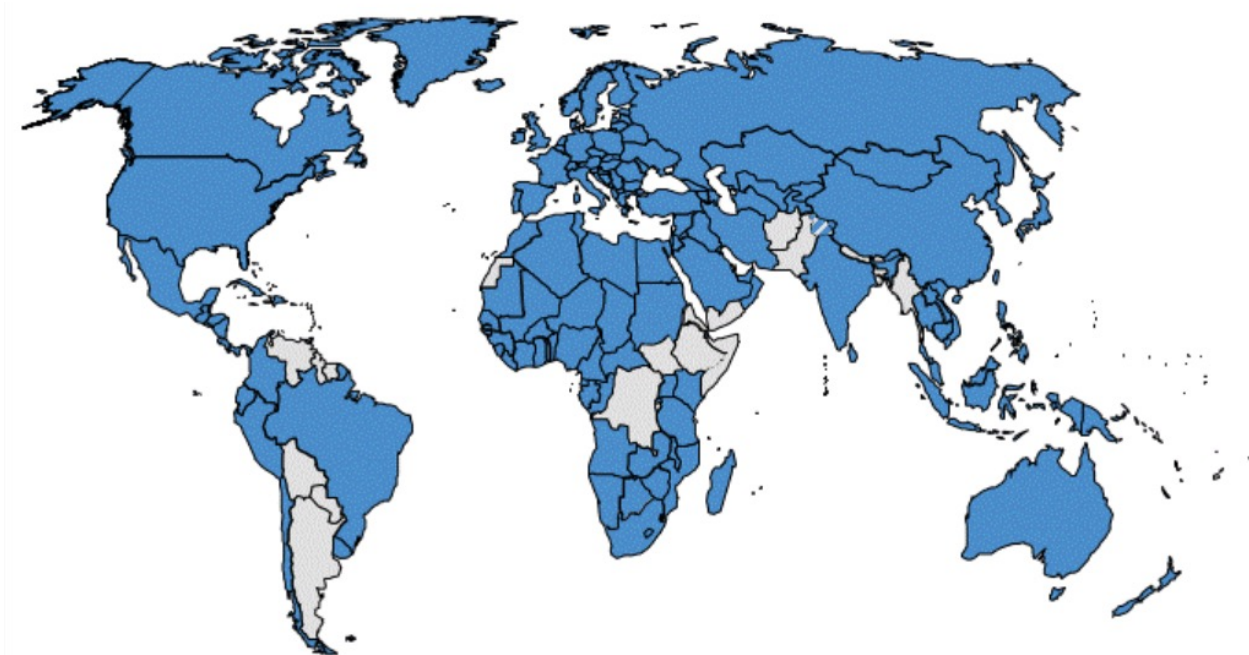


Figura 15: Países miembros del PCT (azul) y países que no firmaron (gris)

privadas, generando beneficios que no retornan al Estado ni a la sociedad que los financió. En definitiva, la ratificación del PCT sería la política de promoción científica y tecnológica más relevante en décadas, al permitir que el conocimiento argentino se proteja, valore y proyecte internacionalmente, fortaleciendo el vínculo entre innovación, industria y desarrollo nacional.

## Bibliografía

- Asatryan, Z., Castellón, C., & Stratmann, T. (2018). Balanced budget rules and fiscal outcomes: Evidence from historical constitutions. *Journal of Public Economics*, 167, 105–119. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.09.001>
- Bayly, J. (2010–2012). *Morirás mañana* (Vols. 1–3). Alfaguara.
- Boeri, T., Ichino, A., Moretti, E., & Posch, J. (2019). *Wage equalization and regional misallocation: Evidence from Italian and German provinces* (NBER Working Paper No. 25612). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w25612>
- Brändle, T., & Elsener, M. (2024). Do fiscal rules matter? A survey of recent evidence. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 160(1), 1–38. <https://doi.org/10.1186/s41937-024-00128-z>
- Buchanan, J. M., & Wagner, R. E. (1977). *Democracy in deficit: The political legacy of Lord Keynes*. Academic Press.
- Jaume, D., & Willén, A. (2019). The long-run effects of teacher strikes: Evidence from Argentina. *Journal of Labor Economics*, 37(4), 1097–1139. <https://doi.org/10.1086/703134>
- Naipaul, V. S. (2001, December 7). Two worlds [Nobel lecture]. *NobelPrize.org*.
- Nores Koljatic, I., Acosta, F. A., Bentivenga, L., Huerta, C., Linardi, F., & Ramos Cancio, J. (2025). *Rigidez colectiva y productividad desigual: Cómo la negociación nacional moldea los mercados laborales regionales y los desafíos de una reforma laboral en la Argentina* [Working paper].
- Wyplosz, C. (2013). Fiscal rules: Theoretical issues and historical experiences. In A. Alesina & F. Giavazzi (Eds.), *Fiscal policy after the financial crisis* (pp. 495–525). University of Chicago Press.