

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



realidad económica



La política neorreaccionaria

Nueva experiencia web CABAL

¡Rediseñamos nuestro sitio!



Navegación más amigable
e intuitiva



Accesos más simples para
Personas, Comercios y Entidades



Mayor velocidad
de navegación



Nuevas secciones
y más información



Comprender la realidad
para transformarla.



La revista Realidad Económica presenta investigaciones en ciencias sociales, económicas, políticas y culturales. Su enfoque es heterodoxo desde las ciencias sociales y guarda un compromiso con el desarrollo independiente de la Argentina, América latina y el Caribe; así como con la defensa y promoción de los derechos humanos y sociales.

Las temáticas que aborda son amplias, siendo las principales las atinentes a teoría económica, economía política y Estado y sociedad; de los sectores energético, industrial, agropecuario, financiero, educativo y de la salud. También de la situación de las economías regionales, del comercio interior y exterior; de las problemáticas de la administración pública y privada y de la configuración y rol de los actores sociales.

Desde su labor en la publicación de artículos, la revista busca que la experiencia y producción intelectual de los investigadores y pensadores de universidades, institutos y centros de investigación sirvan para dar a conocer y esclarecer necesidades y problemáticas, proporcionar datos y finalmente aportar propuestas de soluciones, en un debate de ideas crítico y democrático. Para determinar la viabilidad de su publicación, los artículos son evaluados por el comité editorial de la revista, conformado por especialistas de la Argentina y América latina.

Realidad Económica tiene, entre sus principales lectores, a estudiantes, investigadores, profesionales; trabajadores; empresarios; cooperativistas y dirigentes; y se entrega a todos los miembros del Congreso de la Nación.

La revista está indexada en ERIH PLUS, Malena y como revista científica de nivel 1 del Núcleo Básico de Revistas de Caicyt. Además, en Latindex (Catálogo y Directorio 2.0), Clase (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades), HAPI (Hispanic American Periodicals Index), LatinREV, Ulrichs y EBSCO



Realidad Económica es una publicación del IADE (Instituto Argentino para el Desarrollo Económico) y se edita ininterrumpidamente desde la fundación de la revista, en 1970. Se publica cada 45 días, editándose en febrero, marzo, mayo, junio, julio, septiembre, noviembre y diciembre.

Los artículos publicados con anterioridad pueden encontrarse en el portal ojs.iade.org.ar o solicitarse al Instituto. La suscripción a la revista también puede solicitarse dirigiéndose a las oficinas del IADE.

Los artículos pueden ser reproducidos libremente con solo acreditar a Realidad Económica como fuente de origen, salvo indicación en contrario.

La responsabilidad sobre los artículos firmados corresponde a sus autores. Su contenido no refleja, necesariamente, el criterio de la dirección.



REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



realidad económica

Nº 382 · AÑO 56

16 DE AGOSTO AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2026

<i>Directora</i>	MARISA DUARTE
<i>Gestión editorial</i>	NATALIA DEL CAMPO
<i>Composición</i>	IRENE BROUSSE
<i>Administración</i>	GRACIELA VENTURA
<i>Suscripciones y Contenidos del sitio</i>	MAXI SENKIW
<i>Asistencia general</i>	JULIA SEGRE MATURANO
<i>Ilustración</i>	MAGALÚ
<i>Corrección</i>	FLORENCIA PILUSO
<i>Traducción</i>	MELANIE YALAZA

EDITOR

IADE · Instituto Argentino para el Desarrollo Económico

ISSN 0325-1926 ISSN e 2618-1711

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º piso (C1086AAT) CABA - Argentina
(5411) 4381-7380 / 9337

realidadeconomica@iade.org.ar · www.iade.org.ar



Realidad Económica

COMITÉ EDITORIAL

MIEMBROS

ALFREDO T. GARCÍA	Economista jefe del Banco Credicoop Coop. Ltda. y docente de posgrado en UBA - Argentina.
ALICIA GIRÓN	Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
CARLOS LEÓN	Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti - Argentina.
CARLOS VILAS	Universidad Nacional de Lanús - Argentina.
DINA FOGUELMAN	Universidad Nacional de La Matanza - Argentina.
ENRIQUE ARCEO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.
FERNANDO PORTA	Universidad Nacional de Quilmes - Argentina.
GIANCARLO DELGADO RAMOS	Universidad Nacional Autónoma de México - México.
JUAN SANTARCÁNGELO	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional de Quilmes - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.
KARINA FORCINITO	Universidad Nacional de General Sarmiento - Argentina.
MABEL MANZANAL	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires - Argentina.
MARTÍN SCHORR	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Instituto de Altos Estudios Sociales - Universidad de Buenos Aires - Argentina.
OSCAR UGARTECHE	Universidad Nacional Autónoma de México - México.
PABLO IMEN	Idelcoop Fundación de Educación Cooperativa - Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini - Argentina.
RAMIRO BERTONI	Universidad Nacional de Moreno- Universidad Nacional de Quilmes - Argentina.
ROBERTO GÓMEZ †	Coalición por una Comunicación Democrática, Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos - Argentina.
SILVIA BERGER	Asociación Internacional de Economía Feminista - Argentina.
SILVIA GORENSTEIN	Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Universidad Nacional del Sur - Centro de Estudios Urbanos y Rurales- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Argentina.

I A D E
COMISIÓN DIRECTIVA

PRESIDENTE HONORARIO ALEJANDRO ROFMAN

COMISIÓN DIRECTIVA

Presidenta: **MARISA DUARTE**
Vicepresidente: **ALFREDO T. GARCÍA**
Secretario: **SERGIO I. CARPENTER VALLEJOS**
Prosecretario: **RAMIRO BERTONI**
Tesorero: **ENRIQUE JARDEL**
Protesorero: **ALEXANDER KODRIC**

VOCALES TITULARES

JOSÉ MARÍA CARDO	KARINA FORCINITO
PAULA MOSESSO	GUIDO PRIVIDERA
NICOLÁS DVOSKIN	CECILIA VITTO
MIRTA LEDA QUILES	ELSA CIMILLO

VOCALES SUPLENTES

FEDERICO NACIF	ARIEL SLIPAK
ROBERTO ADARO	FLORA LOSADA
ROBERTO GÓMEZ	PABLO MÍGUEZ

REVISORAS DE CUENTAS

NORMA BEATRIZ PENAS
GABRIELA VITOLA

Suscripción a la revista

ATENCIÓN
Maxi Senkiw

CORREOS ELECTRÓNICOS
msenkiw@iade.org.ar

PÁGINA WEB
www.iade.org.ar

TELÉFONOS
4381 7380 / 9337

SEDE DEL IADE
Hipólito Yrigoyen 1116, 4º piso CABA - Argentina

- Í N D I C E -

ECONOMÍA Y POLÍTICA ARGENTINAS RECIENTES

El gobierno de Milei: surgimiento y aproximación desde un enfoque multiescalar y multidimensional _____ 9 a 48

Gastón Ángel Varesi

ANÁLISIS GEOPOLÍTICO

Actores subnacionales y geopolítica del cobre: San Juan (Argentina) entre China y Estados Unidos, 2018-2024 _____ 49 a 86

Debora Fagaburu

POLÍTICA COMERCIAL

Impacto de las licencias no automáticas de importación en Argentina en sectores con alta protección durante la administración Cambiemos (2016-2019) _____ 87 a 120

Anahí Rampanini

CONTRIBUCIONES

La agricultura familiar y los trabajadores asalariados agropecuarios bajo el gobierno de Javier Milei _____ 121 a 143

Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti" (CLEAIGH)

Sumario _____ 145 a 148



www.iade.org.ar
comprender la realidad para transformarla

IADE
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO

 **realidad
económica**

**seguinos
en**





**realidad
económica**

Nº 382 AÑO 56

16 de agosto al 30 de septiembre de 2026

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 48

ECONOMÍA Y POLÍTICA ARGENTINA RECIENTES

El gobierno de Milei: surgimiento y aproximación desde un enfoque multiescalar y multidimensional

Gastón Ángel Varesi*

* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS-UNLP), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP), Calle 51, entre 124 y 125 (1925), edificio "c", oficina 208, Ensenada, Buenos Aires, Argentina. E-mail: gastonvaresi@hotmail.com

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: enero de 2026

ACEPTACIÓN: marzo de 2026



Resumen

En diciembre de 2023 Javier Milei llegó a la presidencia para emprender un conjunto de transformaciones profundas en los más diversos planos de la sociedad argentina. El objetivo de este artículo es analizar el surgimiento, triunfo y gestión del gobierno de Milei desde un enfoque multiescalar y multidimensional. Daremos cuenta para esto de los cambios en las relaciones de fuerzas y el escenario de crisis y disputa hegemónica tanto en la escala mundial como latinoamericana, delineando una periodización de la guerra regional de posiciones en el siglo XXI, para enfocarnos luego en la escala nacional. Indagaremos allí acerca de las dimensiones políticas, ideológicas y culturales que habilitaron su triunfo, para detenernos en la estrategia económica. Asimismo, daremos cuenta de la estrategia de coerción y construcción de consenso desplegada, debatiendo sus alcances y los endeble pilares económicos y sociales sobre los que se asienta.

Palabras clave: Neoliberalismo - Neofascismo - Crisis - Relaciones de fuerza

Abstract

The Milei government: Emergence and analysis from a multiscalar and multidimensional approach

In December 2023, Javier Milei assumed the presidency to undertake a series of profound transformations across diverse levels of Argentine society. The objective of this article is to analyze the emergence, victory, and administration of the Milei government from a multiscalar and multidimensional approach. To this end, we examine the shifts in the balance of forces and the landscape of crisis and hegemonic dispute at both the global and Latin American scales, outlining a periodization of the regional war of position in the 21st century, before focusing on the national scale. At this level, we investigate the political, ideological, and cultural dimensions that enabled his victory, subsequently delving into his economic strategy. Furthermore, we address the deployed strategy of coercion and consensus-building, debating its scope and the fragile economic and social pillars upon which it rests.

Keywords: Neoliberalism – Neofascism – Crisis – Balance of forces

Introducción

El artículo se propone analizar el surgimiento y aproximar una caracterización del gobierno de Milei desde una perspectiva multiescalar y multidimensional, observando cómo se fueron interrelacionando ciertas dinámicas globales, latinoamericanas y nacionales, cuyo ritmo aparece atravesado y constituido por los cambios en las relaciones de fuerza y la irrupción y desarrollo de las crisis.¹ En la escala nacional, destinares un apartado a indagar acerca de los cambios en el plano de la disputa hegemónica a partir de los cuales llega Milei al gobierno y, luego, analizaremos los pilares de la estrategia económica y sus impactos. Como resultado de dicho análisis, podemos adelantar la siguiente interpretación: nos encontramos en la Argentina con un gobierno que relanza de modo radicalizado el proyecto neoliberal, bajo un discurso libertario y a partir de la configuración de una novedosa fuerza de ultraderecha que cobra formas de un neofascismo de periferia y avanza con una estrategia de aplicación del programa de ajuste más brutal de las últimas décadas, rediseñando la relación entre Estado y sociedad con un profundo impacto regresivo sobre las clases subalternas y sobre la disputa de los recursos estratégicos, capacidades productivas, científicas y tecnológicas nacionales, a partir de una nueva saga de acumulación por desposesión.

El artículo se organiza en distintos apartados. En primer lugar, abordamos los fenómenos que constituyen la escala global, en que a partir del concepto gramsciano de *nudo histórico* buscaremos introducir sintéticamente los principales rasgos de la crisis mundial y los cambios en las relaciones de fuerzas internacionales que dan forma al proceso de transición geopolítica en curso. El segundo apartado se orienta a delinear una periodización para caracterizar las tendencias centrales en

¹ El artículo es una continuación de la presentación realizada en la mesa de apertura de las XXVI Jornadas de Investigación, Enseñanza y Extensión de la Geografía (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (FaHCE-UNLP)), titulada "Gobierno de Milei. Análisis y caracterización desde las geografías económicas". Agradezco a Pablo Lavarello por la lectura y sus aportes.

la escala latinoamericana, en que observamos el desarrollo de una *guerra de posiciones* que cobra ritmo de oleadas populares y contraoleadas conservadoras, poniendo en tensión las búsquedas de ampliación de la autonomía relativa regional con las ofensivas vinculadas a la estrategia imperialista sobre el continente. El tercer apartado se sitúa en la escala nacional y busca poner en juego diversas dimensiones de análisis para dar cuenta del surgimiento y el triunfo de Milei que derivaron en su llegada a la presidencia de la Nación. Para esto, tomaremos factores de análisis tanto del plano de la construcción de hegemonía como a nivel del patrón de acumulación de capital, observando en el cuarto apartado las principales políticas económicas y sus impactos sobre la estructura de clases y el desempeño de las variables económicas y sociales. Allí, trazaremos un conjunto de apuntes para caracterizar el proceso de relanzamiento del proyecto neoliberal de forma radicalizada bajo la actual gestión. El artículo termina con algunas reflexiones finales sobre la actualidad nacional, en interrelación con las escalas latinoamericana y global, y los desafíos presentes y futuros.

El nudo histórico y los cambios en las relaciones de fuerzas internacionales

Para dar forma a un análisis que parte de lo general a lo particular y de la escala mayor a la menor, podemos abordar la situación actual a partir del concepto de *nudo histórico*. Para Gramsci los nudos históricos refieren a “momentos que desencadenan las crisis y, al mismo tiempo, son momentos o formas de ejercicio de la hegemonía” (Frosini, 2017: 54), en que se juegan disputas en todos los planos de las *relaciones de fuerzas* y en los que debe prestarse especial atención a la vinculación entre la escala internacional y nacional y seguir los acontecimientos viendo qué plano de estas relaciones, en términos sociales, políticos o militares va adquiriendo relevancia para desenlazar el nudo (Varesi, 2025).

12

Entendemos que el nudo histórico actual contiene dos aspectos centrales. El primero refiere a la presencia de una crisis mundial de largo plazo, cuyos componentes orgánicos exhiben un carácter multidimensional. De modo sintético, podemos señalar que, por un lado, se articula con una *crisis energética* ligada al creciente agotamiento del patrón basado en combustibles fósiles y los desafíos de la transición hacia otros paradigmas. Hallamos una *crisis alimentaria* vinculada con diversos factores, desde la concentración productiva agropecuaria bajo las

lógicas del agronegocio hasta la derivación de tierras para la producción de biocombustibles con impactos en el precio de los alimentos, con resultados magnificados por la creciente desigualdad mundial que arroja a setecientos millones de personas al hambre. También presenciamos una *crisis ecológica*, ligada con los patrones insustentables de consumo de las élites y los países centrales y con la lógica del capital de búsqueda de máxima ganancia en el corto plazo que avanza en la depredación de los recursos naturales y la destrucción del medioambiente. Esto incluye la contaminación de los cursos de agua que pone en escena una *crisis hídrica*, haciendo del agua un recurso geoestratégico en disputa por las principales potencias y corporaciones. Si a estas dimensiones le sumamos la crisis económica y social, en un mundo donde el 1% más rico posee más riqueza que el 99% restante (Gandour,

Riddell y Ahmed, 23/9/2024), podemos señalar que en su confluencia nos encontramos frente a una genuina *crisis civilizatoria del capitalismo* que se muestra incompatible no solo con el bienestar de las mayorías, sino también con la supervivencia del propio planeta (Borón, 2009; Vega Cantor, 2009; Varesi, 2012). Esta crisis civilizatoria pareciera estar ingresando en una nueva fase caracterizada por la crisis geopolítica, la cual tiene como componente central la descomposición del sistema de gobernanza global, la pérdida de gravitación de organismos internacionales (como la ONU) y el recrudecimiento de la beligerancia, llevando el planeta al borde de una nueva guerra mundial.

Esto se liga con el segundo aspecto del nudo histórico, vinculado con los cambios en las relaciones de fuerzas internacionales, dando forma a un escenario caracterizado por el declive de la unipolaridad global, un efímero orden establecido tras la caída la Unión Soviética y el socialismo real en Europa, y que había condensado las principales capacidades decisorias a nivel mundial en la conducción de Estados Unidos junto con sus aliados. En este declive, observamos que se agudiza la confrontación y presenciamos el avance hacia un proceso de transición geopolítica impulsado por la emergencia de nuevos bloques alternativos, en los que cobra particular relevancia el rol de China y su articulación con los BRICS+ (Merino, 2016). Estos bloques movilizan fuerzas que portan distintos proyectos de sociedad y que en su interior presentan una síntesis diferente y jerarquizada de modos de producción, con lógicas políticas, económicas y sociales divergentes.

Desde el Este, cobra relevancia el avance del socialismo con particularidades chinas, el cual se viene mostrando exitoso no solo en desarrollar las fuerzas productivas, sino de hacerlo de modo que transforma positivamente las condiciones de vida de las mayorías populares de dicho país, y se articula con otras potencias emergentes, tejiendo redes con el Sur global. Por otro lado, observamos que en el bloque occidental, conducido por Estados Unidos desde el Norte global, se busca relanzar la acumulación de capital a partir de un nuevo ciclo de desposesión, que combina disputa de los recursos estratégicos, mediante privatización de los bienes comunes, financiarización (con una tendencia a generar volúmenes de capital ficticio que se traducen en burbujas cuyo estallido constituye un mecanismo inequívoco de distribución regresiva del ingreso e incremento de la dependencia ligada a los condicionamiento del endeudamiento público) y transferencias constantes de excedentes desde la periferia al Norte global. A esto se suma al avance del capitalismo de plataformas, con sus lógicas de concentración a través de la renta tecnológica y las nuevas modalidades de precarización y explotación sobre el trabajo que promueve.

Esta confrontación geopolítica, que en términos orgánicos pareciera seguir el ritmo de la transición hacia la multipolaridad, está atravesada por la incógnita que emerge de los escenarios de guerra que sacuden al mundo y que tiene diversos focos claves. Un primer foco se encuentra en el enfrentamiento de Rusia con la OTAN en la guerra de Ucrania, la cual se ha extendido a lo largo de los años lanzando a Europa a retomar una nueva carrera armamentista, influida por la presión norteamericana para incrementar los presupuestos nacionales para la compra de armas. Un segundo foco se halla en el genocidio que está llevando adelante el Estado de Israel sobre el pueblo palestino en Gaza, el expansionismo sobre Cisjordania y la conflictividad creciente con los países vecinos. El tercer foco, más reciente, se encuentra en nuestra región: el ataque de Estados Unidos sobre Venezuela, el cual incluyó bloqueo naval, bombardeo y el secuestro de su presidente, dejando atrás el espacio latinoamericano como territorio de paz en un relanzamiento de la Doctrina Monroe con el Corolario Trump.

En este punto, podemos observar que reemerge un fenómeno en dos niveles que sacude a occidente, y sin el cual no podemos analizar los sucesos en la escala nacional:

a) El ejercicio cotidiano de una *pedagogía de la crueldad*, es decir, la proliferación de actos y prácticas que constituyen un sistema que enseña a cosificar la vida, instalando una perspectiva de desensibilización que desactiva los canales de empatía y normaliza la violencia haciéndola socialmente tolerable (Segato, 2018). Esta pedagogía vinculada con las lógicas del capital y el patriarcado, parecen haber dado un nuevo salto con el desarrollo de un genocidio exhibido en vivo y en directo a través de medios y redes sociales, que lejos de encontrar en los gobiernos occidentales una condena contundente halló la complacencia y el suministro de armamento y estructuras de negocio para ser llevado a cabo, a pesar de la creciente protesta social que logró minar el discurso oficial de la destrucción de Gaza como autodefensa. Pareciera que Gaza constituye un campo de experimentación cuyo desenlace tendrá un impacto significativo en los tiempos por venir.

b) Estas dinámicas se vinculan con el rebrote de nuevas formas de *fascismo*. Este reaparece como respuesta del capitalismo en crisis, “empalmando con la transición bélica del mundo de un momento hegemónico a otro poshegemónico” (Carbone, 2024: 15). El fascismo se encuentra en articulación con el auge de las oligarquías tecnofinancieras en el interior de las clases dominantes, en la medida en que la hiperconcentración de recursos a nivel global hace prescindible, para la realización del capital en el plano de la acumulación, la adopción de formas democráticas en el plano de la dominación. La dominación opresiva del 1% y el reinado de los “milmillonarios” comienza a encontrar mejor asidero en la fragmentación social a través del odio; en la represión brutal sobre las estrategias populares de transformación social e incluso de reforma, apelando a un amplio abanico que va desde el *lawfare*, la proscripción política, el encarcelamiento o la eliminación de los adversarios. Según señala Carbone (*ibid.*), las lógicas actuales del fascismo también comprenden el individualismo emprendedurista reconcentrado por la expansión pandémica de las redes, la mediatización digital monopolizada y la decadencia cultural que tiende a constituir una forma total de poder. Como señala Feierstein (2019; Yaccar, 10/4/2023), debe atenderse el retorno del fascismo como práctica social, que prioriza tres elementos en el tipo de construcciones y relaciones sociales que busca instituir. En primer lugar, procura movilizar la población, pero en un sentido regresivo, gesta una movilización reaccionaria, es decir, no lo hace para conquistar derechos, sino para recortarlos. Un segundo elemento se relaciona con “la irradiación capilar del odio, el mecanismo de la pro-

yección: esa movilización busca encontrar algún grupo o algunos para dirigir toda nuestra frustración y enojo por la situación de nuestra vida; responsabilizándolos, en lugar de enfrentar las condiciones que hacen que estemos en esta situación” (Feierstein en Yaccar, 10/4/2023: 1). El tercer elemento se vincula con la realización de la victoria del capital, buscando consolidar una redistribución regresiva del ingreso. En este trayecto, el fascismo actual o neofascismo constituye una estrategia de poder total (Carbone, 2024) que funciona, también, como lógica de regeneración de las derechas (Feierstein, 2019), con las particularidades de cada territorio.

El escenario latinoamericano: oleadas y contraoleadas

La dinámica que se gesta entre las crisis y los cambios en las relaciones de fuerzas se puede observar, a escala latinoamericana, en la disputa hegemónica que fue cobrando un movimiento pendular, de avances y retrocesos, conformando oleadas populares, con componentes que van desde el progresismo hasta aspiraciones revolucionarias y contraoleadas regresivas y conservadoras, que reaccionan contra las primeras, como señala García Linera (2020, 30/11/2021). Este trayecto, es analizado por Regalado (2014) como una *guerra de posiciones* en América Latina, señalando que la misma se libra principalmente “entre el imperialismo norteamericano y sus aliados criollos, de una parte, y los movimientos populares y las fuerzas políticas de izquierda y progresistas, de la otra” (51) y que posee un elemento clave en la disputa política y electoral por el control de los gobiernos de la región. Esta guerra de posiciones, concepto utilizado por Gramsci (1985) para referirse a la lucha por la hegemonía que atraviesan todas las “trincheras”, en que se construye y reproduce el orden social, configuró el siglo XXI latinoamericano, teniendo como punto de partida la crisis del neoliberalismo, la construcción de experiencias populares alternativas, luego confrontadas por las estrategias de restauración y relanzamiento del proyecto neoliberal. Así, podemos distinguir cuatro momentos para periodizar cómo fue variando la disputa de proyectos en el vínculo entre lo internacional y lo nacional (Varesi, 2024).

En el primer periodo, que abarca de 1998 a 2008, observamos la conformación y avance de un *bloque popular latinoamericano*, la experiencia regional heterogénea en la que confluyeron proyectos críticos del orden neoliberal, tanto de carácter nacional-popular como socialista. Este periodo tuvo como hito político inicial, a

escala nacional, el triunfo del chavismo en Venezuela y, a escala regional, el lanzamiento de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA) en materia de integración, junto con el rechazo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que habilitó el avance del regionalismo autónomo. Este proceso fue nutrido por la llegada de numerosos gobiernos populares en Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia, Honduras, Ecuador, entre otros. Allí, podemos observar un proceso que articula de forma dialéctica la ampliación de la autonomía relativa de los Estados en la escala nacional, con la posibilidad de construcción de mayores márgenes de autonomía a nivel regional. Asimismo, comenzó a poner de manifiesto que, en el marco del proceso de globalización que contiene crecientes niveles de concentración y centralización económica, la escala para poder trazar estrategias de desarrollo no puede quedar relegada a la esfera nacional, sobre todo en el caso de economías pequeñas o medianas, sino que la conformación de bloques regionales con altos grados de articulación se presenta como un desafío necesario para posicionar a los países y regiones en el concierto mundial.

Un segundo momento se dio entre 2008 y 2012 y estuvo caracterizado por un solapamiento de tendencias, entre las que encontramos, al mismo tiempo, los avances más sustanciosos de la integración regional autónoma y el comienzo de la contraofensiva imperialista. Por un lado, se destaca la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que incluyó un Consejo de Defensa que puso en tela de juicio la estrategia imperialista de la Doctrina Monroe, buscando poner límite a la injerencia estadounidense a partir de postular la resolución de los problemas sudamericanos por parte de los propios países sudamericanos, intentando delinear la formación propia de los cuadros militares e incluso poner en pie una industria de defensa a nivel regional. También conllevó el lanzamiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), gestando una instancia de articulación de todo el continente, con exclusión de Estados Unidos y Canadá, incluyendo actores usualmente vetados por Estados Unidos como Cuba. Sin embargo, la crisis financiera de 2008 dio lugar a nuevos procesos que entrelazaron la financiarización del capital, constituyendo ecosistemas digitales y derivando también cuantiosos recursos al desarrollo del capitalismo de plataforma, motivando un nuevo hito concentrador. Estos cambios estructurales se conjugaron con el inicio de la contraofensiva imperialista, a partir de la reactivación de la Cuarta Flota de Estados Unidos bajo el Comando Sur y el avance de los procesos

de desestabilización ejercidos sobre el bloque popular, como el golpe en Honduras y su retiro del ALBA. Así, la primera oleada popular comenzó a ser contrarrestada por una oleada regresiva. Esta instancia contradictoria nos convoca a reflexionar críticamente sobre los alcances y límites de los procesos populares. Por un lado, como señala García Linera (30/11/2021), la primera oleada vinculada al bloque popular latinoamericano logró tasas de crecimiento económico entre 3 y 5%, superiores a las registradas en tiempos anteriores, redistribuyó de forma importante la riqueza, lo cual permitió sacar de la pobreza a setenta millones de latinoamericanos y de la extrema pobreza a diez millones, y logró un descenso de la desigualdad que cayó de 0.54 a 0.48, pero, sin embargo, empezó a manifestar límites al no haber modificado de forma profunda la estructura productiva en términos nacionales y regionales. A su vez, la persistente influencia de la estrategia imperialista en sus articulaciones nacionales con los bloques de poder locales comenzó a mostrar capacidad de reacción en todo el continente, modificando las relaciones de fuerza.

El tercer periodo comenzó en 2012, marcando el avance de la ofensiva imperialista con el golpe institucional que derribó al gobierno progresista de Paraguay y fue acompañado luego de numerosas derrotas populares que dieron lugar a procesos de restauración neoliberal y neoconservadora. La variación en los términos de intercambios internacionales, con la caída de los precios de los *commodities* entre 2013 y 2014, afectó la región, la cual había realizado escasos cambios en su inserción internacional. Pasado 2015, la contraoleada regresiva comenzó a consolidarse, combinando golpes “suaves” con triunfos electorales, como el cierre del ciclo de gobiernos kirchneristas (2003-2015) en la Argentina y el fin de la Revolución Ciudadana en Ecuador, impulsada bajo los gobiernos de Correa (2007-2017). Esta tendencia llegó a paralizar UNASUR, liquidando la institución regional más potente de nuestra región y se articuló con las crecientes agresiones económicas comandadas por Estados Unidos, como el bloqueo y las sanciones a Cuba y Venezuela. Esto se dio en un contexto en que las fuerzas restauradoras, siempre alineadas con la estrategia imperialista, lograron asediar a los líderes populares, a través del *lawfare*, con una ofensiva que contiene como pilares la batalla ideológica y cultural desplegada a través de los medios de comunicación masiva y redes sociales y la politización del poder judicial y su acción deliberada contra los referentes vinculados a las oleadas de cambio social. Esto implica que los principales actores del bloque de poder a nivel local se realinearon con la estrategia de subor-

dinación imperialista en pos de defender sus privilegios y frenar los procesos de redistribución de recursos y ampliación de derechos impulsados por la primera oleada. En este marco se dio el golpe institucional contra Dilma Rousseff en Brasil en 2016, iniciando un giro reaccionario con el gobierno de Temer. En este trayecto, se fueron revirtiendo parcialmente las conquistas sociales de la década previa, reinsertando lógicas de acumulación por desposesión, financiarización y políticas reconcentradoras de recursos. Pero las experiencias de esta contraoleada regresiva también comenzaron a exhibir sus límites, en la medida en que su potencia ideológica quedaba limitada por el impacto social negativo de las reformas aplicadas, brindando chances de recomposición al bloque popular.

Esto da origen al momento actual. Desde 2018 se instala el “interregno” gramsciano, un “equilibrio catastrófico”, en que la crisis vuelve a imponerse como la característica común, con proyectos en disputa que no logran asentar su hegemonía, entre una nueva ola de gobiernos populares, con casos como el de México, Chile, Colombia y la recuperación de Brasil, entre otros, y una contraoleada que cobra formas radicalizadas de ultraderecha, con los Estados convertidos en piezas de la guerra de posiciones regional y geopolítica en curso. Podemos señalar dos casos nacionales ilustrativos de esta tensión. Por un lado, podemos ver el caso de Brasil, cuando en 2018 el principal líder popular “Lula” Da Silva fue encarcelado en el marco del *lawfare*, permitiendo que la derecha ganara las elecciones y llevara a Bolsonaro al gobierno (2019-2023). Tras pasar 580 días en prisión, Lula fue liberado y derrotó a Bolsonaro en 2023 tanto en las urnas como a nivel institucional, logrando frenar el intento de golpe de Estado, fortaleciendo el bloque popular en la región. Por otro lado, tenemos el caso de Bolivia, con un ritmo diferente, que tuvo un cimbronazo en el golpe de Estado que sacó a Evo Morales del gobierno y asoló el país con el aval de la OEA entre 2019 y 2020, pero que luego fue derrotado para restablecer el funcionamiento democrático y llevar nuevamente el gobierno al Movimiento al Socialismo. Sin embargo, la fragmentación interna iba derivar en una derrota profunda con el advenimiento de un nuevo gobierno de derecha en 2025, poniendo fin, al menos coyunturalmente, a uno de los procesos de transformación social más importante del siglo XXI latinoamericano. Por otra parte, la irrupción de la pandemia de covid-19 en 2020 funcionó como un punto de inflexión que potenció tendencias regresivas, tanto en el plano económico con la caída de la actividad y el salto a favor de las rentas capturadas por el capitalismo

de plataforma, los grandes fondos de inversiones y agentes del capital financiero como a nivel ideológico y cultural, potenciando particularmente en el hemisferio occidental el individualismo, los discursos de odio y la lógica del “sálvese quien pueda”, en la medida en que el malestar social comenzó a ser captado por tendencias de ultraderecha con capacidad de incidir a través de las pantallas y las redes sociales en amplios segmentos de la población, dando aire al resurgimiento del fascismo bajo nuevas formas. Por su parte, debemos señalar que el reciente ataque de Estados Unidos a Venezuela, constituye un hito en la guerra de posiciones regional, ya que, por un lado, representa la primera invasión norteamericana en la región tras treinta y siete años, a partir del relanzamiento de la Doctrina Monroe con el Corolario Trump, que hace explícito el movimiento de repliegue de esfuerzos no solo políticos y económicos, sino también militares para garantizar el dominio de la región y el control de sus recursos naturales.

El surgimiento y triunfo de Milei, apuntes sobre la disputa hegemónica

Milei y su gobierno son un emergente de este último y actual periodo. Surge como expresión del interregno, encarnando la radicalización de tendencias en la configuración de una novedosa fuerza de ultraderecha con capacidad de captar el malestar social y canalizarlo hacia una opción que promete una ruptura con el orden precedente, al tiempo que empalma con el avance de nociones políticas, sociales y culturales regresivas que venían ganando asidero en amplios segmentos de la sociedad y se habían catapultado en tiempos de la pandemia y el escenario subsiguiente.

Según el análisis de Balsa (2024), el triunfo de Milei es el resultado, por un lado, de una acumulación de fracasos y frustraciones a nivel nacional. El fracaso del kirchnerismo que no logró relanzar y dar continuidad a su proyecto originario, el del macrismo constituido como alternancia opositora a este y que derivó rápidamente en una profunda crisis económica y social y el del gobierno de Alberto Fernández, cuya falta de audacia para cumplir con la promesa de recomposición popular; afectado por la irrupción de la pandemia, no logró transformar positivamente la vida de las mayorías, derivando en un escenario de mayor desigualdad y salarios devorados por una dinámica inflacionaria para la cual no tuvo respuesta. Por otro lado, la llegada de Milei está ligada a cómo fueron avanzando posiciones neoliberales

y neoconservadoras en diversos sectores de la sociedad, a lo largo del territorio nacional y con particular impacto en los varones jóvenes (*idem*).

En este sentido, podemos observar la presencia de elementos de cada una de las frustraciones recientes que fueron marcando la última década de crisis argentina. La pérdida de radicalidad del kirchnerismo que, tras los avances populares de su ciclo en materia de distribución del ingreso, fortalecimiento del Estado y ampliación de derechos, sin embargo, encontró un límite en las condiciones materiales, asociado con la ausencia de construcción de una propuesta regional ampliada que pudiera destrabar las restricciones en el plano de la acumulación económica, tendiendo a acotar su acción a la distribución del ingreso y, a su vez, derivando en el plano político y electoral en el respaldo a candidatos presidenciales afines al establishment, como Scioli en 2015, el propio Alberto Fernández en 2019 y Massa en 2023. A esto se suma que la experiencia del Frente de Todos, coalición formada por quince partidos con articulación con los principales sindicatos y organizaciones sociales, convocados para derrotar a Macri en su intento de reelección y poner fin al proceso de restauración neoliberal, lejos de reeditar algún tipo de transversalidad transformadora o de aprovechar su potencial político, terminó perdiendo fuerza subsumido en una lógica de conducción de cúpula, atravesada por enfrentamientos crecientes. La lógica del internismo entre el presidente Alberto Fernández y la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner, quien había orquestado la táctica electoral unitaria, se expresó rápidamente. Asimismo, la fragmentación política se expandió a la gestión pública constituyendo un “loteo” de ministerios y del Estado, que quitaron coherencia y eficacia a la acción estatal y limitaron la posibilidad de éxito del discurso del “Estado presente”, favoreciendo la prédica “anti-Estado”. Incluso, habiendo tomado acciones para recuperar la épica de la integración latinoamericana, en el acercamiento a los líderes y gobiernos populares, el gobierno de Alberto Fernández sucumbió frente a la estrategia imperialista en la convalidación de la deuda tomada con el FMI y los condicionamientos y pérdida de soberanía que implicó. A su vez, la pandemia deprimió la actividad económica y, a pesar de implementar variadas políticas de contención, la pérdida de ingresos en los sectores populares se hizo notoria, en la medida en que la reactivación posterior fue acompañada por un proceso inflacionario creciente y las medidas sanitarias efectivas, como la campaña de vacunación, quedaron deterioradas

en su impacto político por desmanejos del oficialismo que fueron aprovechados por los grandes medios y la oposición para minar la credibilidad del gobierno.

Frente a esta deriva regresiva que tuvo el espacio popular mayoritario, el espacio opositor, más afín a los intereses del bloque de poder y a la estrategia imperialista, si bien fracasó políticamente con Macri en su intento de reelección, resultó a la larga ser exitoso en términos ideológicos y culturales. Como plantea Balsa (2024), este sector emprendió rápidamente su propia lectura crítica para relanzar el proyecto neoliberal asociando el fracaso a la idea de “gradualismo” y postulando que se falló, no por lo que se hizo, sino por lo que no se llegó a hacer, proponiendo como solución “ir en la misma dirección, lo más rápido posible”. Lo cual podemos ver materializado en el actual gobierno de Milei. Así se fue configurando una nueva discursividad, que pasó de la “revolución de la alegría” a una potenciación del tándem individualismo-emprendedurismo-meritocracia, con exaltación del libre mercado y la idea de acabar con décadas de populismo, aunque implicara sacrificio social. Se fue instalando una combinación de la aceptación del autosacrificio, preparando a la población para aceptar como necesario un severo ajuste, junto con la necesidad de castigar a los otros, articulando sentidos autoritarios y xenófobos, a partir del cual avanzó la fascistización como lógica de regeneración de las derechas (Feierstein, 2019).

Es en este punto, en que Milei y su nueva fuerza, La Libertad Avanza, lograron hacer mella en el contexto de descontento social articulándose exitosamente con aspectos novedosos que marcan el escenario de disputa hegemónica, como el avance del capitalismo de plataforma con la pandemia. Siguiendo a Srnicek (2018), debemos señalar que las plataformas “Aunque suelen presentarse como espacios vacíos para que otros interactúen, de hecho encarnan una política” (48), ya que las formas de interacción en el espacio son establecidas por el dueño de la plataforma, la cual, en su posición de intermediarias, gana no solo acceso a más datos, sino además el control y gobierno sobre las reglas de juego. La recolección y análisis de datos generan un creciente conocimiento de las más variadas prácticas y deseos humanos que luego son utilizados por las plataformas para moldear esas prácticas y deseos, generando constantemente una disputa sobre el sentido común. Como plantea Varoufakis (2024), estas dinámicas conllevan un proceso de privatización de la identidad, de entrega constante de aspectos de esta a las empresas que

diseñan los algoritmos capaces de clasificarnos en grupos de preferencias y que en un momento determinado dejaron de comportarse de forma pasiva para convertirse en agentes. No es casualidad que el avance de Milei y la ultraderecha se haya catapultado durante la pandemia con un éxito notable en el manejo de las redes sociales. En un ecosistema donde proliferan las *fake news* y las burbujas del algoritmo promueven la fragmentación de la opinión pública, se tienden a romper los lazos de intercambio entre adversarios y se refuerza el autoconvencimiento del propio dogma y la anulación del otro, con su conversión en un enemigo cuya eliminación se presenta como un paso necesario en las propuestas de redención autoritarias (Balsa, 2024).

Así se fue construyendo la versión local del resurgimiento neofascista que avanza en todo el bloque occidental como respuesta a la crisis capitalista, constituyendo una opción de radicalidad. Un sendero en el cual el discurso reaccionario logró exitosamente comenzar a ocupar un lugar de “rebeldía”, como plantea Stefanoni (2021), en el que las derechas se presentan como defensoras de una mayoría de “gente común” que había sido olvidada por la política progresista, en el marco de la proliferación de discursos de odio. Estos discursos son los que, una vez en el gobierno, Milei no solo sostuvo, sino que constituyó en política pública, llevando adelante el ajuste más brutal que conoce nuestra historia sobre las jubilaciones, los programas sociales en niñez, género y salud, en la destrucción de la universidad y la ciencia pública. Ejerciendo una pedagogía de la crueldad que va desde la represión a los jubilados y la quita de remedios a enfermos de cáncer hasta estrategias diseñadas para que los discapacitados pierdan sus pensiones mientras se rebajan impuestos a los sectores más concentrados y minoritarios de la población. Lo cual empalma, por un lado, con el desprecio a las conquistas democráticas y populares, con una crítica radical a la idea de justicia social y los organismos de derechos humanos; por otro lado, con la convalidación de la última dictadura, recuperando su propio discurso en términos de “guerra” o “excesos” y se aumentan los presupuestos para inteligencia interna y represión.

Finalmente, esto tiene correlato con las transformaciones en la esfera internacional: el avance de clases dominantes hiperconcentradas, con millonarios que conforman oligarquías tecnofinancieras, a las cuales el propio Milei denominó en Davos como los “héroes” del mundo o a cuyas expresiones locales felicitó en

Argentina por su creatividad para evadir impuestos. Son estos cambios en el bloque de poder y en el modo de producción capitalista a nivel global los que en tiempos de crisis y declive geopolítico buscan relanzarse con una nueva saga de desposesión, con pueblos ajustados hasta el hambre y Estados dismantelados en sus capacidades de regulación, intervención y protección social y territorios fragmentados y contaminados para garantizar la entrega de los recursos naturales y su incorporación a la reproducción ampliada por parte de las grandes corporaciones, cumplimentando un mandato exportador en el que todo debe ser vendido afuera para conseguir las divisas para entregárselas también al Norte global en materia de pago de deuda. Todo esto en un realineamiento subordinado a la estrategia norteamericana, fidelizado en las numerosas giras de Milei a Estados Unidos, con una política exterior que incluye una convalidación del genocidio sobre Palestina y la no condena a la tortura en la ONU, terminando una tradición de búsqueda de paz y promoción de los derechos humanos que venía caracterizando a la Argentina desde la recuperación democrática.

Apuntes sobre el relanzamiento del proyecto neoliberal: la estrategia económica

El gobierno de Milei constituye un relanzamiento del proyecto neoliberal de forma radicalizada, en la medida en que retoma los principales lineamientos del Consenso de Washington y añade un nuevo capítulo al proceso de restauración iniciado durante la presidencia de Macri. Como señalamos, la llegada de Milei se dio en un contexto de crisis con una espiral inflacionaria que volvía a arrojar a amplios sectores de la población bajo la línea de la pobreza junto con recesión económica y cuentas públicas deficitarias, entre otras variables cuyo desempeño negativo permite ilustrar tanto la base del descontento popular como el desafío representado para su estabilización. Para analizar la estrategia económica desplegada por el gobierno de Milei debemos atender a diversos aspectos claves de la política económica, advirtiendo sus impactos sobre las variables y la estructura de clases.

En primer lugar, el proceso de radicalización neoliberal contiene dos hitos fundantes. Por un lado, el gobierno inició en diciembre de 2023, con una medida drástica de política cambiaria: una megadevaluación del peso del 118% en tres días, por lo que el dólar pasó de cotizar \$376 a fines de noviembre para llegar a más de \$800 a fines de diciembre, constituyendo una de las devaluaciones más

altas desde el retorno democrático. Esta medida tuvo un severo impacto sobre los ingresos populares en la medida en que involucró un salto en la inflación, llevando el valor interanual de 160,9% en noviembre a 211% en diciembre. El ciclo inflacionario continuó hasta alcanzar su valor interanual más alto en mayo de 2024 llegando al 292,2% interanual, en un contexto de deterioro real de los ingresos populares que llevó los índices de pobreza del 41,7% en el segundo semestre de 2023 al 52,9% en el primero de 2024 y la indigencia pasó del 11,9% al 18,1% en el mismo periodo (INDEC, 2026). Esto generó una expropiación extraordinaria de recursos desde los sectores populares y su transferencia a los grupos del gran capital y sectores de altos recursos, acarreando que el coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar de las personas fuera de 0,467 para el primer trimestre de 2024, mientras que en el mismo trimestre de 2023 el valor había sido de 0,446, mostrando un importante aumento de la desigualdad en la comparación interanual, que superó los valores exhibidos en la pandemia (*idem*).

El otro hito central de la estrategia económica y el relanzamiento neoliberal fue la ley conocida como Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos, Ley 27.742, presentada a fines de 2023 y debatida por el Congreso hasta su aprobación en junio de 2024, que constituyó el sostén legal de un agresivo “trabajo de crisis”, desarticulando las capacidades estatales en numerosos planos, y que tuvo como antesala los DNU 8/2023 y DNU 70/2023. La Ley de bases estableció “superpoderes” para el Poder Ejecutivo por el plazo de un año, definiendo la emergencia en cuatro áreas: administrativa, económica, financiera y energética. A su vez definió criterios y alcances para relanzar un proceso de privatización de numerosas empresas públicas² junto con las pautas para una nueva reforma del Estado, habilitando el cierre de organismos públicos, a excepción de una veintena que solo podría ser reestructurada. Esta evocación al menemismo, con sus leyes de emergencia económica y reforma del Estado, tuvo un momento simbólico en pleno tratamiento de la ley, cuando en mayo de 2024, Milei inauguró un busto de Menem en Casa Rosada, rindiendo “homenaje al mejor presidente de los últimos cuarenta años” (Milei, 14/5/2024).

² Se dispuso para privatización: Intercargo SAU, Enarsa, Nucleoeléctrica Argentina y Yacimientos Carboníferos de Río Turbio. Y para privatización o concesión: Agua y Saneamientos Argentinos S.A., Belgrano Cargas y Logística S.A., Sociedad Operadora Ferroviaria S.E (SOFSE) y Corredores Viales S.A.

Por otra parte, la Ley de bases incluye un capítulo de reforma laboral, que contempla que las empresas puedan contratar a empleados por un periodo de prueba de seis meses, el doble que el precedente, ampliable a ocho meses para compañías medianas y a un año para las que tengan menos de cinco empleados y, además, permite tener hasta tres personas contratadas como colaboradores autónomos, es decir, sin relación de dependencia. La ley ofrece beneficios para los empleadores que regularicen a sus empleados, pero al mismo tiempo elimina las sanciones a aquellos que empleen a personas sin contrato, al suprimir las indemnizaciones especiales que se obtenían en la justicia. Otro componente clave es el Régimen de Incentivo a las Grandes Inversiones (RIGI), el cual garantiza beneficios impositivos, aduaneros y cambiarios durante treinta años para los proyectos de inversión superiores a los doscientos millones de dólares en sectores estratégicos como energía, minería, agroindustria y tecnología, profundizando el esquema de transferencias al sector privado concentrado. Asimismo, ofrece blindaje normativo a las empresas ante cambios legislativos futuros, estableciendo que las diferencias se dirimirían en tribunales internacionales, usualmente favorables a los grupos económicos y desfavorables a los Estados. Esta iniciativa se articula con el capítulo energético, en el que la normativa reduce al mínimo la intervención del Estado, liberaliza precios (hasta entonces regulados) y plantea una perspectiva de libre comercio. Por último, otro factor importante fue la política de blanqueo de capitales con amnistía fiscal, lo cual definió que los evasores fiscales podían blanquear capitales no declarados sin pagar multas, siempre y cuando el dinero ingresado al sistema financiero argentino no saliera hasta el 31 de diciembre de 2025, esta medida involucró montos calculados en 31.000 millones de dólares. Las facilidades previstas por la amnistía abrieron un debate en torno a las posibilidades de lavado de dinero y proliferación de actividades ligadas al narcotráfico, preocupación incrementada por la sanción de la Ley de inocencia fiscal (Ley 27.799), de diciembre de 2025, que incentiva la exteriorización de activos no declarados, permitiendo depositar o utilizar hasta cien millones de pesos (unos 67.000 dólares) sin penalidades ni necesidad de explicar el origen de los fondos.

A partir de este andamiaje, el gobierno de Milei avanzó en la ejecución del ajuste fiscal más brutal de los últimos tiempos. En ese trayecto, impulsó una reducción de ministerios (de 18 a 9) y secretarías (de 106 a 54), a lo que se sumó la expulsión de trabajadores estatales que, según el Centro de Economía Política

Argentina (CEPA, 1/8/2025), superó en junio de 2025 los 54.000, equivalente a un 15,9% de la planta inicial, incluyendo un deterioro del salario real entre el 15% y el 25%, dependiendo del sector. El ataque al empleo público nacional puede verse en otros aspectos, como la estigmatización realizada con el “examen de idoneidad” obligatorio para los empleados administrativos, el cual incluía conocimientos no vinculados a la tarea realizada; de todos modos, su aprobación no evitó los despidos masivos. Además, el discurso del gobierno estigmatiza el trabajo estatal contraponiéndolo con el empleo privado, en su visión antagónica de Estado/mercado, identificando “privilegios” en el primero versus “mérito” en el segundo. Esto puede verse explícitamente en el discurso presidencial durante la 143ª Apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso cuando Milei (1/3/2025) planteó que “echamos a más de 40.000 empleados públicos, cuyos sueldos cargaban sobre las ya castigadas espaldas del sector privado”, luego buscó dar ejemplos de cierre de organismos públicos que evidenciarían “la ridiculez del Estado presente”.

Esta perspectiva ideológica quedó de manifiesto en la propia definición que dio Milei de su rol como presidente: “Amo ser el topo dentro del Estado. Soy el que destruye el Estado desde adentro” (Redacción *La Nación*, 6/6/2024), planteando que la reforma del Estado debía ser emprendida por alguien que odiara tanto al Estado como él. Pero debe advertirse que el gobierno solo viene dinamitando la dimensión de protección social del Estado, mientras fortalece su dimensión coercitiva. Esta mirada se fue materializando en distintos aspectos, como la eliminación y los recortes presupuestarios a numerosos programas sociales e iniciativas públicas para garantizar derechos, como puede verse en la eliminación de diversos programas en género y diversidad, como el Programa Promotorxs Territoriales de Género y Diversidad y el Programa de Fortalecimiento para Dispositivos Territoriales de Protección Integral para víctimas de violencia de género, que se dieron junto con el cierre del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Asimismo, el ajuste abarcó las más diversas áreas, anuló muchos programas en materia de cultura y niñez, eliminó el Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social, hasta los programas de asistencia por emergencias climáticas y catástrofes naturales. Además, se desfinanciaron otros como el Potenciar Trabajo, reconvertido en Volver al Trabajo, perdiendo el 53% de su valor real en un año, mientras que la Beca Progresar perdió el 64,2% (Serra, 16/12/2024). Todo esto se dio al mismo tiempo que se reforzó el ANSES y la

transferencia por Asignación Universal por Hijo (AUH), que aumentó por arriba de la inflación, logrando una importante contención social.

En materia de salud pública, el ajuste y desguace del Estado nacional también avanzó sin miramientos, involucrando miles de despidos, recortes presupuestarios y eliminación de programas. Un ejemplo de esto son los recortes que dejaron casi inmovilizado el Instituto Nacional del Cáncer, cercenando la entrega de medicamentos oncológicos que solo en el primer año provocó más de sesenta muertes, así como los recortes en la Dirección de Respuesta al VIH, ITS, Hepatitis Virales y Tuberculosis, cuyo presupuesto fue recortado en un 76% (Redacción *Perfil*, 23/12/2024). También, a comienzos de 2026, se eliminó el Programa Nacional de Cardiopatías Congénitas, a través del cual se les salvaba la vida a unos siete mil bebés cada año. A su vez, se suspendió la distribución de insumos y programas de salud sexual y reproductiva, congelando fondos para campañas de inmunización, y se detuvo la entrega de anti-concepción de emergencia y medicamentos para la interrupción voluntaria del embarazo. Otro hito se dio con las bajas masivas de pensiones para discapacidad, el recorte presupuestario y la negativa de disponer los recursos para la emergencia aprobada por el Congreso. Por otra parte, se eliminaron controles de precios sobre los medicamentos, llevando a aumentos por encima del promedio inflacionario y afectando en particular a los adultos mayores, así, en marzo de 2025, “la canasta de medicamentos del PAMI acumuló una inflación de 383,1% desde el triunfo de Milei: 202,6 puntos porcentuales por encima del aumento de la jubilación mínima con bono en dicho periodo (+180,5%)” (CEPA, 9/2/2025: 14). Asimismo, se desregularon los controles sobre los medicamentos desarrollados por los organismos públicos, lo cual tuvo como correlato el caso del fentanilo contaminado que dejó 124 muertos en la Argentina en octubre de 2025. En esta línea, el gobierno exhibió una perspectiva antivacunas, con discursos escépticos sobre estas que venían cobrando fuerza tanto a nivel nacional como global desde la pandemia, a lo que sumó la eliminación o desfinanciamiento de las campañas de vacunación, llevando a la Argentina al momento de menor cobertura en su historia reciente en las vacunas esenciales para niños y adolescentes, como es el caso de la triple viral (para sarampión, rubéola y paperas) que pasó de aplicarse en un 90% en 2019 a 46% en 2025 (según la Sociedad Argentina de Pediatría), profundizando la tendencia a la baja. Esta deriva regresiva tuvo como

hito de resonancia internacional el retiro de la Argentina de la Organización Mundial de la Salud, a partir de la crítica oficial a la gestión promovida durante la pandemia.³

Se puede encontrar un enfoque similar en relación con el ajuste aplicado en educación, ciencia y tecnología. Ya durante el primer año de gobierno, la inversión nacional en educación se desplomó en términos reales en más del 40%, el mayor recorte en décadas solo por detrás de 1992 cuando el menemismo impulsó la provincialización de gran parte del sistema educativo en el marco de las reformas estructurales (Redacción *APFDigital*, 17/10/2024). En términos generales, el ajuste puede graficarse en el descenso de la inversión en educación, con presupuestos que cayeron del 1,48% del PBI en 2023 al 0,91% en 2024 y 0,88% en 2025 (Curcio, Alzú y Sáenz Guillén, 2024). Además, el presupuesto 2026 deroga el artículo que exigía destinar al menos el 6% del PBI a educación, entre Nación y las provincias, implicando un retroceso en el financiamiento educativo. Estos recortes tuvieron un momento clave en el desfinanciamiento de las universidades públicas, con una caída real del presupuesto del 28,7% y de los salarios en un 30,6% (FE-DUN-CIICTI, 2025). Este fenómeno de desguace del sistema educativo, también se profundizó en el sector científico y tecnológico, en el que el presupuesto de la función de ciencia y tecnología retrocedió un 42,8% en dos años en términos reales (EPC, 9/1/2026). Su impacto abarcó los organismos claves en distintas dimensiones, por ejemplo, el desmantelamiento de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, con recortes del 80% de sus fondos, desfinanciando diversas líneas e instrumentos como el Fondo Tecnológico Argentino orientado a la innovación en segmentos de alta tecnología, entre otros. En el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), tras dos años del gobierno de Milei, los salarios de investigadores, personal de apoyo y becarios perdieron 38 puntos en términos reales y la institución padeció la mayor pérdida de puestos de trabajo, más de mil trabajadores sobre una expulsión de cuatro mil investigadores de todo el sector público (EPC, 3/11/2025). Si a esto le sumamos el ajuste, intervención y reestructuración regresiva sobre el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el

³ El gobierno también dio aval al evento antivacunas titulado “¿Qué contienen realmente las vacunas?”, realizado en dependencias de la Cámara de Diputados de la Nación por la diputada del PRO María Inés Quiroz.

Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), podemos dar cuenta de que el gobierno avanza deliberadamente en un proceso de desmantelamiento del sistema científico y tecnológico nacional, que puede ser caracterizado como un “cientificidio”, el cual pone en riesgo un aspecto sensible para la soberanía y desarrollo nacional.

En esta línea de ofensiva sobre el sistema público y las clases subalternas, podemos observar que un foco de ataque del gobierno argentino, desde sus inicios, se ubicó sobre los jubilados. Se calcula que el 19% del ajuste fiscal recayó sobre las jubilaciones, durante 2024, con lo cual, sumado a la gravitación de los recortes en programas sociales (12%) y salarios (9%), podemos observar que el 40% de la reducción interanual del gasto público primario en diciembre de 2024 fue explicado por estas partidas (Cuparo Ortiz, 19/1/2025). En este camino, las jubilaciones exhibieron pérdidas reales entre el 15 y el 20%, afectando principalmente a los jubilados que cobran la mínima, que sufrieron también el congelamiento del bono compensatorio (congelado en \$70.000). Además del ajuste debe subrayarse que el gobierno ejerció y ejerce una represión cotidiana y brutal durante las protestas de los jubilados que cada miércoles se manifiestan frente al Congreso.

Como señalamos, otra línea constitutiva del relanzamiento neoliberal es el retorno de las privatizaciones y el desfinanciamiento general de las empresas públicas. A partir de los acuerdos logrados en la Ley de bases, el gobierno concretó su primera privatización con la venta de IMPSA, empresa productiva y tecnológica localizada en Mendoza, la cual pasó a manos de la estadounidense ARC Energy. A fines de 2025, el gobierno avanzó en la privatización de cuatro empresas hidroeléctricas, Piedra del Águila, El Chocón-Arroyito, Alicurá y Cerros Colorados, localizadas en Neuquén y Río Negro, restringiendo el rol del Estado en el control de recursos estratégicos como la energía. En esta línea, actualmente se está avanzando en la privatización parcial de Nucleoeléctrica Argentina, la empresa estatal de energía atómica, la cual presenta récords en producción energética y balance financiero superavitario, desmitificando la preocupación oficial por las cuentas públicas y exponiendo una línea de entrega de los recursos estratégicos nacionales que permite interpretarlo como un nuevo avance del proceso de acumulación por desposesión. Asimismo, se evidencia un desfinanciamiento efectivo en el conjunto de empresas estatales, a partir de menores transferencias y ejecución de inversión, expulsión de trabajadores (14% de despidos solo en 2024) y la

orientación a que funcionen con mayores tarifas o a través de la búsqueda de inversión privada.

En este camino, uno de los factores de la estrategia económica fue el retorno de las políticas de “tarifazo”. Las tarifas de los principales servicios públicos presentaron un incremento acumulado de diciembre de 2023 a diciembre de 2025 del 561%, mientras que la inflación fue del 185% durante el mismo periodo, destacándose los aumentos en transporte público (937%), gas natural (709%), agua (389%) y electricidad (339%), según un estudio del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-UBA CONICET) (Maza, 23/12/2025). Esto se vincula a su vez con que, según el IIEP (2025), el gobierno impulsó un recorte de los subsidios reales acumulado al 17 de diciembre 2025 del 43%, generando un impacto positivo en las cuentas públicas pero regresivo en el costo de vida de las mayorías populares, así como en los sectores productivos.

Otro factor ligado con la radicalización del neoliberalismo se refiere al proceso de apertura comercial y desregulación emprendido por el oficialismo. La desregulación comenzó ya en diciembre de 2023, con el reemplazo del Sistema de Importaciones de la República Argentina (SIRA) por el Sistema Estadístico de Importaciones (SEDI), el cambio del mecanismo de licencias y permisos de importación gestionados por la Secretaría de Comercio por un sistema de declaración jurada anticipada sin autorización previa y la eliminación del sistema de licencias automáticas (LA) y licencias no automáticas (LNA), las cuales llegaron, previamente, a abarcar más de la mitad de las importaciones y requerían evaluación y autorización previa de la Secretaría de Comercio (Park *et al.*, 2025). Además, la apertura comercial se profundizó apelando a numerosas reducciones arancelaria en distintos sectores (desde bienes de capital a electrodomésticos o juguetes), las facilidades para compras por courier y bienes de consumo, los regímenes especiales para atraer inversión, como el RIGI, y fuertes recortes en retenciones a la agroindustria, que quedaron en el orden del 26% para el grano de soja y 24,6% para subproductos, del 9,5% para maíz y sorgo, girasol, al 5,5% y carne vacuna y aviar al 5%, entre otras, incluyendo medidas temporales de “retenciones cero” en 2025. Esta combinación de políticas tiende a reforzar lógicas vinculadas al extractivismo, profundiza la fragmentación del territorio y consolida la dependencia del país en la exportación de recursos naturales, profundizando el proceso de primarización económica y

otorgando fuertes beneficios fiscales a los grandes grupos económicos, pero con poca transferencia tecnológica o articulación productiva local, aspecto que podemos ver en el caso del RIGI que, mientras ofrece importantes beneficios fiscales, solo demanda compras en el mercado interno del 20% para los proyectos presentados. Además, los principales proyectos ligados a la megaminería abren el debate sobre los impactos ambientales negativos que acarrearán.

Esta reestructuración regresiva puede percibirse en la crisis de la actividad industrial. En 2024 la combinación de la apertura importadora, la caída del consumo interno y las altas del interés derivaron en una fuerte caída de la industria; el índice de producción industrial manufacturero (IPI manufacturero) terminó 2024 con una baja acumulada de -9,4% interanual respecto de 2023, constituyendo a la Argentina como el país con mayor caída a nivel mundial entre los 79 países relevados por el organismo de la ONU para el desarrollo industrial (Lomagno, 25/3/2025). Este “industrialicidio” continuó en 2025, ya que según datos del INDEC (2025a) el IPI manufacturero presentó en noviembre de 2025 una nueva caída, del 8,7% con relación al año anterior, con pérdidas en casi todos los rubros y especialmente profundas en los sectores textiles, prendas de vestir, cuero y calzado (-22,7%), automotores y otros equipos de transporte (-20,7%) y productos de metal, maquinaria y equipo (-18,2%). El proceso contractivo también afectó la construcción, la cual, en virtud de la caída de la actividad y el recorte brutal que el Estado realizó en materia de obra pública y mantenimiento de infraestructura, acumuló una caída del -20,2% entre noviembre de 2023 y octubre de 2025, según el Observatorio Económico Regional Urbano (OERU, 2025).

El deterioro productivo se enlaza con un deterioro en las condiciones laborales. Según datos presentados por CEPA (16/11/2025), entre noviembre de 2023 hasta agosto de 2025 se perdieron 19.164 empresas, es decir, casi treinta empresas por día, al tiempo que se perdieron 276.624 puestos de trabajo registrados, afectando principalmente los sectores de la administración pública, defensa y seguridad social, construcción, transporte y almacenamiento e industria manufacturera. A su vez, los indicadores de desocupación pasaron del 5,7% en el tercer trimestre de 2023 al 6,6% en el mismo trimestre de 2025, poniendo en evidencia “el crecimiento de la informalidad y del cuentapropismo de subsistencia, fenómenos que no son capturados como desempleo por la metodología estadística pero que reflejan una

profunda precarización” (CEPA, 19/12/2025a: 12). En ese sentido, la creación de empleo estuvo dominada en un 85% por ocupaciones informales, llevando la tasa de informalidad del 42,6% al 43,3% y consolidando una estructura laboral altamente vulnerable (*ibid*).

La contracara del deterioro productivo y social puede encontrarse en el avance del proceso de financiarización, el cual tiende a cumplir un rol de apropiación y redistribución regresiva de los excedentes captados a partir del nuevo momento de acumulación por desposesión. Tras la megadevaluación inicial, la política cambiaria, primero con el *crawling peg* y luego con la “flotación” entre bandas, buscó dar previsibilidad al tipo de cambio, lo cual sumado a tasas de interés relativamente altas y la desregulación del mercado financiero dio lugar a nuevos procesos especulativos que llegaron a dar altos rendimientos en dólares. Según señala Manzanelli (2025), la nueva valorización financiera parece darse en ciclos cortos, sin conseguir ingresos de endeudamiento masivos desde el exterior, ligada al cambio de contexto internacional y al contexto restrictivo que dejaron el megaendeudamiento de Macri y la renegociación cortoplacista de Alberto Fernández. La financiarización parece atraer recursos tanto del blanqueo de capitales, del superávit fiscal y de las distintas actividades económicas deprimidas por la crisis productiva. Mientras que el nuevo endeudamiento externo se vincula principalmente con los organismos financieros internacionales: el FMI con 20.000 millones de dólares (se desembolsaron 14.000 millones) y otros 22.000 millones negociados con el Banco Mundial (12.000 millones desembolsados) y el BID (10.000 millones), de los cuales en la actualidad se estima que se han desembolsado cerca de 3000 millones. Los recursos ingresados parecen haberse destinado para el pago de los vencimientos de deuda, tanto de capital como de intereses, y para sanear cuentas del BCRA (cambiando parte de la deuda intrasector público por deuda con organismos internacionales). La apreciación cambiaria generada por el gobierno pasada la primera devaluación y el fin del “cepo” al dólar, liberando parcialmente su compra y venta, parece jugar por ahora como un aliciente para retornar de las posiciones en pesos utilizadas para aprovechar las relativamente altas tasas de interés, pero pende como amenaza la posibilidad de dolarizar las carteras y fugarlas al exterior, ante un cambio de panorama, como usualmente culminan los ciclos especulativos, atentando contra las reservas (las cuales en 2025 continúan

bajas, siendo negativas en términos netos) y el valor de la moneda local (que podría realimentar un aumento de precios).

La estrategia económica al mismo tiempo que descarga un brutal ajuste y avanza sobre el desmantelamiento de las capacidades estatales y estratégicas del país logra cumplir con dos objetivos demandados por los organismos financieros internacionales, los cuales, amplificados por el aval de los principales medios de comunicación, permiten sostener una importante adhesión al gobierno, incluso dentro de sectores sociales afectados. El primero es la reconstrucción de dos pilares de estabilidad macroeconómica: el superávit comercial y el superávit fiscal. La Argentina presentó como resultado de su comercio exterior en 2024 “un superávit de USD 18.899 millones, cuando en 2023 se había registrado un déficit de USD 6.925 millones” (CEI, 2025: 2), tendencia que continuó para 2025, aunque con menor intensidad. Sin embargo, debe señalarse que “durante el tercer trimestre de 2025, la cuenta corriente registró un déficit de USD 1581 millones, en contraste con el superávit de USD 891 millones observado en el mismo trimestre del año anterior” (INDEC, 2025b). Por su parte, ya en 2024 el gobierno alcanzó no solo el superávit fiscal primario, sino también financiero, por primera vez desde 2010, del orden del 0,3% del PBI. Según CEPA (19/12/2025b), en noviembre 2025 se constató un superávit fiscal primario del Sector Público Nacional de \$2,13 billones y un superávit financiero de \$0,60 billones, tras el pago de intereses de deuda por \$1,53 billones.⁴ Esto se vincula con que el proceso de ajuste sobre el gasto público se consolida, evidenciando ese mes una reducción real del 35,2% en el gasto total respecto al mismo periodo de 2023, con fuertes recortes en las partidas destinadas a prestaciones sociales, universidades y obra pública, entre otros, compensando así la caída de los ingresos del 16% (CEPA, 19/12/2025b), los cuales descienden en virtud de las reducciones impositivas en bienes personales, ganancias y derechos de exportación (retenciones), evidenciando mecanismos de transferencia de ingresos en la composición del gasto y los ingresos públicos. Esto se vincula con la naturaleza regresiva de la reforma impositiva emprendida por el gobierno, por un

⁴ CEPA advierte que “este cálculo no contempla la capitalización de intereses de los títulos públicos en pesos. Si se incluyen únicamente los intereses capitalizados en LECAP, BONCAP y DUALES (el mismo mes alcanzaron \$2,65 billones), el resultado financiero pasaría a ser deficitario por \$2,05 billones” (19/12/2025b: 3).

lado, redujo numerosos impuestos, principalmente favoreciendo a los sectores minoritarios de más altos recursos, por ejemplo con la rebaja de impuestos a autos de lujo o la reforma a los bienes personales, buscando una reducción impositiva general que unifique paulatinamente el impuesto (hasta llegar a solo el 0,25% en 2027), de forma que elimine las diferentes categorías (por las que quienes tenían mayores bienes pagaban una mayor alícuota, yendo del 0,50% al 1,50%) y eliminando la mayor carga sobre la tenencia de bienes en el exterior (en relación con los bienes en territorio nacional), haciéndolo todavía más regresivo e incluso habilitando una posibilidad de pago anticipado que lleva al mínimo el pago de dicho impuesto. Mientras que, por otro lado, mediante el Decreto 652/2024 se repuso el impuesto de ganancia para la cuarta categoría que afecta a los trabajadores y que había sido eliminado por la gestión anterior, volviendo a gravar a un millón de personas; también se incrementó el peso tributario a las categorías más bajas del monotributo.

El principal logro exhibido por el gobierno de Milei se vincula con el proceso de estabilización de precios, el cual presenta una tensión perdurable entre su potencia hegemónica y los endebles pilares sobre los cuales se erige. Previo a la asunción de Milei, la Argentina venía evidenciando una espiral inflacionaria que alcanzó el 160,9% interanual en noviembre de 2023, con una inflación mensual del 12,8%. Con la llegada de Milei y la megadevaluación aplicada, el IPC saltó al 25,5% mensual en diciembre de 2023, terminando en 211,4% anual y manteniéndose a valores altos en los primeros meses del año, pero logrando luego reducciones paulatinas hasta llegar al 2,7% mensual en diciembre de 2024 con una inflación acumulada del 117,4% en dicho año. Esta evolución relativamente estable se sostuvo durante 2025, con valores mensuales que llegaron a su mínimo de 1,5% en mayo y volvieron a incrementarse hasta el 2,8% en diciembre, cerrando el año con una inflación del 31,5%, la más baja en los últimos ocho años. Esta dinámica contiene la potencia hegemónica de haber puesto coto a la espiral inflacionaria anterior, teniendo en cuenta que como señala Bonnet (2008)⁵ para el análisis de los procesos inflacionarios agudos, el deterioro en los ingresos populares que

⁵ A pesar de las distancias, entendemos que esta reflexión que Bonnet construye para analizar el proceso hiperinflacionario, que funcionó como antesala de las reformas estructurales del menemismo, es un aporte para interpretar el presente.

conlleva y la pérdida de referencia de la moneda y su capacidad de reserva de valor constituyen momentos de disciplinamiento social y sientan las bases para la conformación de una nueva hegemonía que consigue, con discurso antiinflacionario y políticas efectivas, afincarse. Parte de esta potencia se traduce en el sostenimiento del apoyo de sectores afectados por las políticas económicas del gobierno en términos de ingresos y derechos, en la medida en que, como señalaba Aronskind (2001), las repercusiones políticas y sociales que tienen este tipo de procesos se sopesan a partir de una profunda aversión a la inflación y el deseo de estabilidad, esto crea las condiciones para la aceptación pública de medidas drásticas para enfrentar la crisis y predispone la admisión de políticas que de otro modo no hubieran sido toleradas.

Sin embargo, la estabilidad de precios lograda (que no deja de ubicar igualmente a la Argentina entre los seis países con mayor inflación a nivel mundial) descansa sobre pilares endebles. Esto refiere a que el gobierno ha utilizado para limitar la evolución de precios una serie de anclas, como el tipo de cambio relativamente apreciado, que requiere ingentes masas de dólares para ser sostenida dificultando al BCRA la acumulación de reservas, dilapidando recursos provenientes del superávit comercial, el blanqueo de capitales y el endeudamiento. Además, debe resaltarse el rol jugado por Estados Unidos como gestor de salvataje de última instancia (a cambio de pérdida de soberanía), como aquel realizado durante las elecciones de 2025. Asimismo, la estabilidad se vincula con el sostenimiento de tasas de interés lo suficientemente altas como para incentivar el *carry trade*, abonando a los procesos de especulación financiera que podrían derivar en mayor fuga de capitales ante un cambio de escenario y que tienen un impacto negativo en las actividades productivas y el nivel de endeudamiento. La otra ancla central está ligada al deprimido salario real que conlleva una baja en el consumo popular, visible en el desplome de las compras en supermercados y bienes básicos como carne y leche. Esto se liga a que el superávit fiscal se basa en el deterioro profundo de jubilaciones, salarios, partidas sociales, obra pública, entre otros, es decir, presenta una tensión en relación con la capacidad de tolerancia de los agredidos por el nuevo esquema de relanzamiento neoliberal para asumir los costos de las transferencias regresivas de recursos que sostienen la ecuación de la política oficial.

Por otra parte, el paso del estancamiento económico de 2024, con contracción de -1,7% del PBI, al más auspicioso crecimiento en 2025 (4,5% anual del PBI proyectado) está asociado principalmente al desempeño de los sectores exportadores, mientras que los sectores ligados al mercado interno siguen fuertemente deprimidos por la caída del poder adquisitivo, abriendo interrogantes sobre el desempeño de la economía en los próximos años. Interrogantes también presentes sobre la magnitud de la estabilización de precios en la medida en que, como señala CEPA (28/12/2025), existen cuestionamientos metodológicos sobre la medición de los índices de precios y de la pobreza realizados por el INDEC durante el gobierno de Milei, ya que, por ejemplo, el IPC utiliza una canasta de consumo desactualizada (con datos de 2004/2005), lo que genera una subestimación de los aumentos en servicios y transporte (que en ese entonces se encontraban en valores bajos con fuerte subvención estatal). Esta subestimación también impacta en la medición de la pobreza, a lo que se suman cambios metodológicos que “introducidos en la EPH mejoraron la captación de ingresos no laborales previamente subregistrados, especialmente en los deciles más bajos” (CEPA, 28/12/2025: 27). De este modo, si bien la estabilización de precios permitió reducir la pobreza, la subestimación del registro de los gastos y la sobreestimación de los ingresos generan una controversia sobre la comparabilidad de las series, poniendo en dudas, por ejemplo, que los índices de pobreza e indigencia hayan descendido del 41,7% y 11,9% en el segundo semestre de 2023 al 31,6% y 6,9%, respectivamente, en el primer semestre de 2025, fenómeno que contrasta con la caída del consumo popular y con el hecho de que en “noviembre de 2023 y agosto de 2025, el salario mínimo acumuló una caída del 32%” (APFD, 10/10/2025), quedando por debajo del 2001.

Por último, debemos señalar que el gobierno de Milei viene desplegando una estrategia que combina coerción y consenso. La estrategia de construcción de consensos opera en distintos niveles. Uno puede denominarse el “consenso del dólar barato” que da estabilidad en el horizonte por el lado de los precios, y se articula con un consenso orientado al empresariado y sectores de altos ingresos, en que el *carry trade* les permite a diversos actores, aun si pierden en términos de actividad productiva, buscar rentabilidad a partir del precio y rendimiento de activos financieros en dólares. Esto se vincula con la articulación de demandas de las principales corporaciones empresarias del país en materia de reforma laboral, fiscal y tributaria, entre otras, que le garantizan tanto un fuerte blindaje mediático

como también la adhesión de grupos empresariales que comparten la agenda que restringe derechos a las mayorías, más allá de que los desempeños negativos afectan a sectores del empresariado, visible en los cierres de empresas y el ejercicio negativo de la inversión extranjera directa. Esto va en línea con la “batalla cultural” que despliega el oficialismo, librando una contienda contra el pensamiento crítico, las instituciones de universidad, ciencia y tecnología, promoviendo las “ideas de la libertad” ligadas al trío individualismo-libre mercado-meritocracia, con la proliferación de discursos de odio que culpabilizan al pobre por su condición mientras enaltecen a los multimillonarios; y todo esto articulado con estrategias de contención, como el aumento real de recursos a la Asignación Universal por Hijo, junto con la estabilización de precios para contener el descontento social y sostener la expectativa de buena parte de la población, que ya fue preparada ideológicamente por las usinas del bloque de poder bajo la consigna del autosacrificio necesario para “alcanzar la luz al final del túnel”. Asimismo, el esquema de ajuste brutal no cierra sin represión y criminalización de la protesta social, que tuvo como hitos el protocolo “antipiquetes” y la cotidiana represión por el reclamo de los jubilados, mientras se impulsan reformas institucionales que incluyen la posibilidad detención y espionaje sin orden judicial por parte de los servicios de inteligencia, según el Decreto 941/2025, en la línea de darle más poder y presupuesto a la SIDE, y utilizarla para la persecución interna, dando aire a la estrategia neofascista. Esto se da en contextos de continuidad del *lawfare*, visible en el ritmo político que adquiere la actividad judicial y su concentración sobre dirigentes opositores, como el caso de Cristina Fernández de Kirchner, entre varios otros. Asimismo, se enlaza con el ejercicio de una pedagogía de la crueldad palpable en la quita de medicamentos a pacientes oncológicos y de pensiones a discapacitados o en las toneladas de alimentos retenidos por el Ministerio de Capital Humano pudriéndose en galpones en vez de ser enviados a los comedores populares, entre otros sucesos. A su vez, la reactivación de la protesta social, a partir de los múltiples focos de agresión que abre el gobierno y los endebles pilares de la recuperación macroeconómica, mantiene un escenario dinámico y abierto en el que la posibilidad de cambiar las relaciones de fuerzas depende tanto de la capacidad de resistencia de los agredidos como de la posibilidad de rearticular un proyecto alternativo que conquiste la adhesión de las mayorías populares.

Reflexiones finales: radicalización neoliberal, neofascismo de periferia y resistencia

Nos propusimos analizar el surgimiento, triunfo y gestión del gobierno de Javier Milei desde un enfoque que articula distintas dimensiones y escalas de análisis. Yendo de lo general a lo particular y de la escala internacional a la nacional, identificamos un *nudo histórico* caracterizado por la crisis civilizatoria del capitalismo, en sus dimensiones energética, alimentaria, ecológica, económica, social y política, que se articula con el proceso de transición geopolítica, de un estado de relaciones de fuerzas definido por la unipolaridad que tenía a Estados Unidos y su bloque aliado como hegemónicos hacia un escenario más multipolar que incluye el ascenso de China y las potencias emergentes de los BRICS+, poniendo en disputa diversos modos y lógicas de producción y distribución del excedente.

Asimismo, observamos cómo estas tendencias se entrelazan con el desarrollo de la guerra de posiciones en América Latina, la cual presenta un ritmo de oleadas populares y contraoleadas reaccionarias en tensión. Identificamos cuatro periodos en los que se plasman los cambios en las relaciones de fuerzas, primero con la crisis del orden neoliberal y la configuración del bloque popular latinoamericano, yendo al solapamiento de tendencias con el avance de la integración regional autónoma y el inicio de la contraofensiva imperialista, para alcanzar un tercer momento de restauración neoliberal y neoconservadora, cuyos límites habilitó la recomposición del bloque popular para una nueva ola. Esto nos lleva al momento actual, el interregno que se debate entre la ola popular y la contraoleada cuya forma entrelaza procesos de radicalización neoliberal y tendencias neofascistas. En un mundo cuyo orden internacional colapsa y las clases dominantes hiperconcentradas cobran forma de oligarquías tecnofinancieras, en que el 1% acapara más riqueza que el 99% de abajo, la democracia ya no parece ser prioridad como forma de legitimar la dominación y desde el corazón de las potencias occidentales se ejercita una pedagogía de la crueldad, en una cruzada antipopular y antiderechos, que convalida el genocidio y ya no disimula su estrategia de acumulación por desposesión, ya sea por medios económicos o simplemente por las relaciones de fuerzas militares, ejemplificado desde Gaza a Venezuela, o en el interior de Estados Unidos con el sistema de secuestro y expulsión de las fuerzas de choque antiinmigración y el tendal de violencia desatado en dicho país.

Una reflexión que podemos arriesgar es que el neofascismo, que avanza en los países centrales como en Estados Unidos bajo el gobierno de Trump, exhibe tendencias proteccionistas propias del retroceso geopolítico, del cual toma nota la principal potencia imperial y relanza la Doctrina Monroe con nuevo corolario para reconcentrar fuerzas en el dominio del “patio trasero”, buscando controlar sus gobiernos y recursos para consolidar su nueva posición global, no ya de único *hegemónico*, sino de *primus inter pares*. De este modo, el neofascismo central precisa de *neofascismos de periferia*, como el ejercitado por Milei en la Argentina, dispuestos a alinearse servilmente con la estrategia norteamericana y a entregar los recursos estratégicos y la soberanía nacional. Por eso el proceso actual encarna un capítulo de radicalización, el cual tuvo como antesala necesaria la restauración neoliberal de Macri y llega tras la deriva regresiva y el naufragio del gobierno de Alberto Fernández.

El escenario de la disputa hegemónica fue variando en este último periodo. La pandemia alteró las formas de sociabilidad, dando auge al capitalismo de plataforma y la vinculación a través de redes sociales. En ese marco, las lógicas de modelización y privatización de la identidad impulsadas por las plataformas se fueron articulando con el avance de nociones individualistas y autoritarias que encontraron terreno fértil en el aislamiento pandémico y fueron dando formas a nuevos tipos de subjetividad. En este trayecto, el surgimiento y triunfo de Milei estuvo dado por su capacidad de empalmar con el malestar social, darle sentido y cauce para forjar una nueva fuerza de ultraderecha cuyo ascenso meteórico le permitió pasar de flamante diputado en 2021 a presidente de la Nación en 2023. Como resultado de una acumulación de largos años de fracasos de las principales fuerzas políticas, La Libertad Avanza logró radicalizar un conjunto de nociones de corte neoliberal y conservadoras que ya venían avanzando en amplias franjas de la población (Balsa, 2024), posicionarse en el lugar de la rebeldía con una prédica libertaria anti-Estado que profundiza la tríada individualismo-meritocracia-ética empresarial, y aprovecha el disciplinamiento ideológico del “autosacrificio” y la “luz al final del túnel”, junto con la proliferación de los discursos de odio y de castigo a los culpables, los cuales se buscan siempre entre la misma clase trabajadora, construyendo antinomias del estilo trabajadores del sector privado versus trabajadores estatales, o el odio al asistido y la culpabilización al pobre de su condición.

Esta narrativa cobró forma concreta en la estrategia económica que viene desplegando el gobierno, desatando en su “trabajo de crisis” el ajuste más brutal de las últimas décadas, en una evocación reivindicativa a los años 90, así como a la dictadura, repensada como una “guerra” con “excesos”, empalmando con el deterioro democrático general, el *lawfare* y la represión de la protesta social. Las características y alcances del ajuste y la reforma del Estado hablan de un proceso de desmantelamiento de sus dimensiones de protección social, y sus capacidades estratégicas tanto en materia de intervención y regulación económica como en la destrucción del sistema de educación, ciencia y tecnología, la asfixia al sistema de salud pública y la contracción de los ingresos directos e indirectos orientados a las clases subalternas, con jubilaciones y salarios deteriorados. Esto se da junto con un retorno de las privatizaciones, negociadas en la Ley de bases, que avanzan para marcar un nuevo momento de acumulación por desposesión, entregando patrimonio público y recursos estratégicos al gran capital transnacional.

La radicalización neoliberal no viene con grandes novedades. Genera nichos de ganancias y rentas extraordinarias para las empresas de servicios vía tarifazo, para los especuladores a través de la financiarización y el *carry trade*, y para los exportadores de materias primas y manufacturas de bajo valor agregado, consolidando el carácter dependiente de la Argentina en la división del trabajo internacional. Como contraparte, la apertura importadora, las altas tasas de interés relativas y la caída del consumo por la compresión del salario real, van delineando una crisis industrial con miles de fábricas cerradas y pérdida de empleo formal, con mayores niveles de precarización e informalidad laboral. La combinación de “industrialicidio” y “cientificidio” marca la deriva regresiva de la época, junto con la pulverización de las capacidades estratégicas del Estado nacional. Mientras que la quita de impuestos a las minorías más poderosas y la recarga tributaria sobre los trabajadores va estableciendo el ritmo de la nueva “estabilidad”. El gobierno exhibe como éxito el freno a la espiral inflacionaria, basada en reconstruir el superávit fiscal y comercial, bajo pilares sumamente endebles y una contabilidad que subestima aumentos siderales en tarifas y sobreestima los ingresos populares mediante maniobras metodológicas controversiales que permiten mostrar índices cada vez más alejados de la realidad social que manifiestan el desplome del consumo popular, el salario mínimo y las jubilaciones.

En este complejo escenario, el gobierno despliega una audaz estrategia de coerción y consenso, blindada por el apoyo del bloque de poder en sus dimensiones mediáticas, judiciales y empresariales, que hace mella en la construcción de subjetividad y permite sostener hasta el momento altos índices de aval social. Mientras despliega su “batalla cultural” en variados territorios, incluyendo el virtual, descarga sobre los opositores y sectores en lucha una creciente represión estatal. Así, al “Estado mínimo” en la dimensión económica y social, se le agrega siempre un “Estado máximo” en la represión y criminalización de la protesta social, con voluminosas partidas presupuestarias para seguridad e inteligencia que contrastan con el veto perpetuo a la emergencia en discapacidad y en educación universitaria.

Como reflexión final, podemos sostener que la Argentina pareciera estar transitando el interregno gramsciano, cuando lo nuevo no termina de nacer y lo viejo no termina de morir, ese claroscuro donde germinan los monstruos. Pero en cada ataque sobre los ingresos y derechos populares se levanta una acción de resistencia. Por ahora, el movimiento popular parece disperso, con dificultades para articular todas las luchas en una misma estrategia y pasar de la fase defensiva de las relaciones de fuerzas a una fase ofensiva. Esto dependerá no solo de la capacidad de los agredidos de desplegar las luchas reivindicativas, sino de articularlas y constituir una alternativa política superadora de las experiencias anteriores, que recoja sus logros y pueda realizar una autocrítica aún pendiente, de la deriva regresiva y del camino que selló la derrota y habilitó el giro a la derecha. Un trayecto que supere el internismo y el oportunismo y se asiente en acuerdos políticos y programáticos para reconstruir un proyecto de transformación social que alinee a la Argentina con el avance hacia el mundo multipolar, nos incluya en los BRICS+, recupere la integración regional autónoma, reconstruya la soberanía y las capacidades estratégicas y defina un camino de desarrollo y emancipación sobre la base de la construcción de poder popular.

Bibliografía

- Aronskind, R. (2001). *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90*. Buenos Aires: Libros del Rojas.
- Balsa, J. (2024). *¿Por qué ganó Milei? Disputas por la hegemonía y la ideología en Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bonnet, A. (2008). *La hegemonía menemista*. Buenos Aires: Prometeo.
- Borón, A. (2009). *Crisis civilizatoria y agonía del capitalismo: diálogos con Fidel Castro*. Buenos Aires: Luxemburg.
- Carbone, R. (2024). *Lanzallamas. Milei y el fascismo psicotizante*. Buenos Aires: En Debate.
- Centro de Economía Internacional (CEI) (2025). "Intercambio comercial argentino. Enero 2025". *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*. Disponible en: <https://cancilleria.gob.ar/es/cei/actualidad/intercambio-comercial-argentino-enero-2025>.
- Centro de Economía Política Argentina (CEPA) (9/2/2025). "Informe sobre los medicamentos más consumidos por las personas mayores en Argentina. Datos a enero 2025". *Centro CEPA*. Disponible en: <https://centrocepa.com.ar/images/2025/02/2025.02.07%20-%20Informe%20sobre%20medicamentos%20mas%20consumidos%20por%20las%20Personas%20Mayores%20-%20ENERO%202025.pdf>.
- ____ (1/8/2025). "La dotación de personal del Sector Público Nacional. Datos a junio 2025". *Centro CEPA*. Disponible en: <https://centrocepa.com.ar/images/2025/08/2025.05.01%20-%20Informe%20Dotacion%20de%20personal%20publico%20-%20Agosto%202025%20-%20Datos%20a%20Junio%202025%20-%20CEPA.pdf>.
- ____ (16/11/2025). "Análisis de la dinámica laboral y empresarial. Datos a agosto 2025". *Centro CEPA*. Disponible en: <https://centrocepa.com.ar/images/2025/11/2025.11.16%20-%20Análisis%20de%20la%20dinámica%20laboral%20y%20empresarial%20-%20Agosto%202025%20-%20Datos%20a%20Agosto%202025%20-%20CEPA.pdf>.

%20Análisis%20de%20la%20dinamica%20laboral%20y%20empresarial%20-%20CEPA%20-%20Datos%2008.2025.pdf.

____ (19/12/2025a). “Análisis de la situación del Mercado de Trabajo: datos al tercer trimestre 2025”. *Centro CEPA*. Disponible en: <https://centrocepa.com.ar/documentos/informes/730-analisis-de-la-situacion-del-mercado-de-trabajo-datos-al-tercer-trimestre-2025>.

____ (19/12/2025b). “Análisis de los ingresos, gastos y resultados del Sector Público Nacional. Diciembre 2025 (datos de noviembre 2025)”. *Centro CEPA*. Disponible en: <https://centrocepa.com.ar/images/2025/12/2025.12.19%20-%20Informe%20fiscal%20-%20Noviembre%202025.pdf>.

____ (28/12/2025). “Controversias y cuestionamiento metodológicos en el INDEC bajo la presidencia de Javier Milei”. *Centro CEPA*. Disponible en: <https://centrocepa.com.ar/images/2025/12/2025.12.28%20-%20Controversias%20y%20cuestionamientos%20metodologicos%20en%20el%20INDEC%20bajo%20la%20presidencia%20de%20Javier%20Milei%20-%20CEPA.pdf>.

Cuparo Ortiz, M. (19/1/2025). “El 40% del ajuste fiscal fue en jubilaciones, salarios y ayuda social”. *BAE Negocios*. Disponible en: <https://www.baenegocios.com/economia/El-40-del-ajuste-fiscal-fue-en-jubilaciones-salarios-y-ayuda-social-20250119-0075.html>.

Curcio, J.; Alzú, M. S. y Sáenz Guillén, L. (2024). *Presupuesto educativo nacional 2025*. CABA: Observatorio de Argentinos por la Educación.

Federación de Docentes de las Universidades y Centro Interamericano de Investigación en Ciencia, Tecnología e Innovación (FEDUN-CIICTI) (2025). *Nº 5. Informe de Situación del Sistema Universitario*. CABA: FEDUN-CIICTI.

Feierstein, D. (2019). *La construcción del enano fascista*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Frosini, F. (2017). “¿Qué es la ‘crisis de hegemonía’? Apuntes sobre historia, revolución y visibilidad en Gramsci”. *La Torre de Lucca*, nº 11, 45-71.

- Gandour, J.; Riddell, R. y Ahmed, N. (23/9/2024). "Multilateralism in an Era of Global Oligarchy". *OXFAM International*. Disponible en: <https://www.oxfam.org/en/research/multilateralism-era-global-oligarchy>.
- García Linera, A. (2020). *Posneoliberalismo: tensiones y complejidades*. Buenos Aires: CLACSO.
- ____ (30/11/2021). "La segunda oleada progresista latinoamericana". *Nodal*. Disponible en: <https://www.nodal.am/2021/11/la-segunda-oleada-progresista-latinoamericana-por-alvaro-garcia-linera/>.
- Gramsci, A. (1985). *Cuadernos de la cárcel*. San Sebastián: Euskal Herriko Komunistak.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2025a). *Índice de producción industrial manufacturero*. CABA: INDEC.
- ____ (2025b). *Balanza de pagos, posición de inversión internacional y deuda externa*. CABA: INDEC.
- ____ (2026). *Principales indicadores*. CABA: INDEC.
- Lomagno, N. (25/3/2025). "Aseguran que la Argentina fue el país con mayor caída industrial del mundo en 2024". *Ámbito*. Disponible en: <https://www.ambito.com/economia/aseguran-que-argentina-fue-el-pais-mayor-caida-industrial-del-mundo-2024-n6127104>.
- Manzanelli, P. (2025). "¿Por qué fracasa la valorización financiera de Milei?". *Notas breves sobre Economía Política*. CABA: FLACSO-CIFRA.
- Maza, A. (23/12/2025). "El gasto de las familias en servicios públicos saltó 561% en la gestión Milei y habrá aumentos en 2026". *La Nación*. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-gasto-de-las-familias-en-servicios-publicos-salto-561-en-la-gestion-milei-y-habra-mas-aumentos-en-nid22122025/>.
- Merino, G. (2016). "Tensiones mundiales, multipolaridad relativa y bloques de poder en una nueva fase de la crisis del orden mundial. Perspectivas para América Latina". *Geopolítica(s)*, vol. 7, n° 2, 201-225.

Observatorio de tarifas y Subsidios IIEP (UBA-CONICET) (2025). “Reporte de tarifas y subsidios #33”. Disponible en: <https://economicas.uba.ar/iiep/wp-content/uploads/INFORME-TARIFAS-Y-SUBSIDIOS-DICIEMBRE-2025.pdf>.

Milei, J. (14/5/2024). “Palabras del Presidente Javier Milei en la colocación del Busto del Presidente Carlos Menem en Casa Rosada”. *Casa Rosada Presidencia*. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50488-palabras-del-presidente-javier-milei-en-la-colocacion-del-busto-del-presidente-carlos-menem-en-casa-rosada>.

____ (1/3/2025). “Discurso del Presidente Milei en la Apertura del 143° periodo de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación”. *Casa Rosada Presidencia*. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50873-discurso-del-presidente-milei-en-apertura-del-143-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>.

Observatorio Económico Regional Urbano (OERU) (2025). “Sector construcción. Octubre 2025”. Disponible en: <https://fce.uncuyo.edu.ar/oeru/sector-construccion-octubre-2025>.

Park, L.; Gutman, M.; Schuffer, N.; Bentivegna, B. y Capobianco, S. (2025). *Abrir sin paracaídas: la desregulación comercial y su impacto en el empleo*. CABA: Fundar.

Redacción *APFDigital* (17/10/2024). “La inversión educativa nacional se redujo 40% en 2024: es la caída más grande desde 1992”. *APFDigital*. Disponible en: https://www.apfdigital.com.ar/noticias/2024/10/17/425478-la-inversion-educativa-nacional-se-redujo-40por_ciento-en-2024-es-la-caida-mas-grande-desde-1992.

____ (10/10/2025). “El valor real del salario mínimo se encuentra en su nivel más bajo desde 2001”. *APFDigital*. Disponible en: <https://www.apfdigital.com.ar/noticias/2025/10/10/439255-el-valor-real-del-salario-minimo-se-encuentra-en-su-nivel-mas-bajo-desde-2001>.

Redacción *Economía.Política.Ciencia* (EPC) (3/11/2025). “Informe de evolución de Empleo y RRHH del SNCTI”. *Grupo EPC*. Disponible en: <https://grupo-epc.com/informes/informe-de-evolucion-de-empleo-y-rrhh-del-sncti-octubre-2025/>.

____ (EPC) (9/1/2026). “Análisis Presupuestario del SNCTI – Diciembre 2025”. *Grupo EPC*. Disponible en: <https://grupo-epc.com/informes/analisis-presupuestario-del-sncti-diciembre-2025/>.

Redacción *La Nación* (6/6/2024). “Milei se definió como ‘un topo’ y marcó: ‘Soy el que destruye el Estado desde adentro’”. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/milei-se-definio-como-un-topo-y-marco-soy-el-que-destruye-el-estado-desde-adentro-nid06062024/>.

Redacción *Perfil* (23/12/2024). “Gestión Milei: al menos 60 personas fallecieron este año por la falta de entrega de medicación para el cáncer”. *Perfil*. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/al-menos-60-personas-fallecieron-por-la-falta-de-entrega-de-medicacion-para-el-cancer.phtml>.

Regalado, R. (2014). “Guerra de posiciones en América Latina”. Presentado en el *XVIII Seminario Internacional “Los partidos políticos y una nueva sociedad”*. México.

Segato, R. (2018). *Contra-pedagogías de la crueldad*. Buenos Aires: Prometeo.

Serra, L. (16/12/2024). “Pobreza. Los principales programas sociales cayeron un 45,6% real durante la gestión de Javier Milei, pese a la fuerte suba de la AUH”. *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/los-principales-programas-sociales-cayeron-un-456-real-durante-la-gestion-de-javier-milei-pese-a-la-nid16122024/>.

Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de plataformas*. Buenos Aires: Caja Negra.

Stefanoni, P. (2021). *¿La rebeldía se volvió de derecha?* Buenos Aires: Siglo XXI.

Varesi, G. Á. (2012). “Crisis mundial, modelo de acumulación y lucha de clases en la Argentina actual”. En Estrada Álvarez, J. (coord.), *La crisis capitalista mundial y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

____ (2024). “La relación entre lo nacional y lo internacional en la coyuntura latinoamericana actual”. *Cuadernos Marxistas*, n° 29, 84-93.

____ (2025). “Estado, hegemonía y crisis en Argentina. Proyectos en disputa y un equilibrio catastrófico”. En Martínez Álvarez, H. I. (coord.), *El ocaso de una época. Estado, política y crisis en América Latina* (397-436). México: Tirant Humanidades.

Varoufakis, Y. (2024). *Tecnofeudalismo. El sigiloso sucesor del capitalismo*. Buenos Aires: Ariel.

Vega Cantor, R. (2009). "Crisis de la civilización capitalista: mucho más que una breve coyuntura económica". *Herramienta*, n° 42.

Yaccar, M. D. (10/4/2023). "Daniel Feierstein: 'El peligro es que el neofascismo sea gobierno'". *Página/12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/538983-daniel-feierstein-el-peligro-es-que-el-neofascismo-sea-gobie/>.



**realidad
económica**

Nº 382 AÑO 56

16 de agosto al 30 de septiembre de 2026

ISSN 0325-1926

Páginas 49 a 86

ANÁLISIS GEOPOLÍTICO

Actores subnacionales y geopolítica del cobre: San Juan (Argentina) entre China y Estados Unidos, 2018-2024*

Debora Fagaburu**

* La investigación que presenta este artículo es parte del proyecto posdoctoral en temas estratégicos con financiamiento del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede institucional en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

** Doctora en Desarrollo Económico por el Departamento de Economía y Administración de la UNQ. Becaria posdoctoral Temáticas Estratégicas del CONICET-UNQ, Roque Sáenz Peña 352 (B1876), Bernal, Provincia de Buenos Aires, Argentina, deborafagaburu@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8418-9426>.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: enero de 2026

ACEPTACIÓN: marzo de 2026



Resumen

La transición energética global ha intensificado la demanda de recursos estratégicos (como el cobre, situando a los Andes centrales (Chile, Perú y Argentina)) que concentran las reservas mundiales, en el núcleo de una disputa geopolítica entre China y Estados Unidos. En este escenario, las unidades subestatales adquieren centralidad como actores paradiplomáticos capaces de intervenir en la geopolítica de dichos recursos. Este artículo examina cómo la política internacional subnacional de la provincia argentina de San Juan, entre 2018 y 2024, fue condicionada por el ejercicio de la diplomacia económica de ambas potencias y en un marco de dependencia estratégica. El estudio concluye que San Juan profundizó vínculos unilaterales con China, sin enfrentar presiones significativas de Estados Unidos.

Palabras clave: Cobre - Dependencia estratégica - Transición energética - Diplomacia económica

Abstract

Subnational actors and the geopolitics of copper: San Juan (Argentina) between China and the United States, 2018–2024

The global energy transition has intensified the demand for strategic resources (such as copper, placing the central Andes (Chile, Peru, and Argentina)—which hold the world's reserves—at the core of a geopolitical dispute between China and the United States). In this scenario, substate units acquire centrality as paradiplomatic actors capable of intervening in the geopolitics of these resources. This article examines how the subnational international policy of the Argentine province of San Juan, between 2018 and 2024, was conditioned by the exercise of both powers' economic diplomacy within a framework of strategic dependence. The study concludes that San Juan deepened unilateral ties with China without facing significant pressure from the United States.

Keywords: Copper – Strategic dependence – Energy transition – Economic diplomacy

Introducción

La disputa geopolítica y económica entre Estados Unidos y China viene acompañada por una condición de dependencia estratégica entre esas potencias y, asimismo, de China hacia América Latina, en la medida en que se trata de países que poseen recursos estratégicos (Fagaburu y Rampinini, 2026). Esto intensifica el ejercicio de la diplomacia económica china hacia los países latinoamericanos, en el marco de la transición energética corporativa, orientada a reducir emisiones de gases de efecto invernadero y asegurar el acceso a energías renovables, e impulsa una creciente demanda de minerales estratégicos como el cobre (Sturman *et al.*, 2022). De esta manera, se promueve la idea de un crecimiento verde ilimitado, impulsado por corporaciones transnacionales, que consolida hegemonías y redes de poder y la concentración de riqueza bajo un modelo de consumo en expansión (Bertinat y Chemes, 2022; Barberón y Colombo, 2024).

Actualmente, la región andina latinoamericana (Chile, Perú y Argentina) concentra el 47,7% de las reservas mundiales de cobre. Esta realidad la sitúa como un espacio clave, ya sea directa o indirectamente, en la disputa geopolítica entre ambas potencias, que solo poseen el 4,6% (China) y el 5,6% (Estados Unidos) de las reservas. Chile es el principal proveedor, con el 21% de las reservas globales a diciembre de 2023, mientras que la Argentina, aunque con una participación menor (7,2%), adquiere una relevancia creciente en el plano regional debido al potencial de sus proyectos mineros (Prensa Ministerio de Minería, 2/2/2024).

En el marco de la intensificación de la competencia política, económica y tecnológica entre Estados Unidos y China, la política exterior argentina del gobierno de Alberto Fernández adoptó una postura pragmática con una lógica de conveniencia (Zhao, 2019; de Santibañes, 2021; Russell y Tokatlian, 2024). Como indica Míguez (2024), dicho posicionamiento se vio condicionado por la persistente restricción

externa derivada de los compromisos financieros con el Fondo Monetario Internacional, lo que motivó un acercamiento táctico hacia Washington. Paralelamente, el gobierno nacional argentino buscó sostener y profundizar los lazos con China como vía alternativa para sortear dificultades económicas, especialmente en lo relativo al acceso a financiamiento e inversiones.

La provincia de San Juan emerge como un actor subnacional que intenta capitalizar las oportunidades que ofrece este escenario, pues a través del ejercicio de la paradiplomacia busca proyectarse internacionalmente como un territorio atractivo para la radicación de inversiones productivas, particularmente en sectores estratégicos como la minería. No obstante, su accionar enfrenta importantes desafíos vinculados con las presiones y condicionamientos derivados de la competencia entre Estados Unidos y China, lo que complejiza el ejercicio de la política internacional subnacional.

El artículo se estructura en tres partes. Luego de esta introducción, el primer apartado detalla la estrategia metodológica utilizada y el segundo analiza cómo se desarrolló la diplomacia económica china y estadounidense en relación con la industria cuprífera argentina durante el período 2018-2024. Por último, se explica la forma en la que la política internacional subnacional de San Juan se ha entrelazado con la política exterior argentina en torno al sector minero y su importancia relativa en el mercado global del cobre. Finalmente, las conclusiones resaltan principalmente que la política internacional subnacional de San Juan no tuvo influencias significativas por la implementación de la diplomacia económica estadounidense y estuvo orientada a fortalecer el relacionamiento con China.

Estrategia metodológica y guía conceptual

El artículo explica de qué manera la política internacional subnacional de la provincia argentina de San Juan es influenciada por el ejercicio de la diplomacia económica de China y Estados Unidos en el marco de una dependencia estratégica y la disputa geopolítica por recursos estratégicos, durante el período 2018-2024. Este recorte temporal responde a la intensificación de la *trade war* (guerra comercial) entre las potencias (Fajgelbaum y Khandelwal, 2022).

En primer lugar, la dependencia estratégica alude a “la situación en que una nación depende en un alto grado de la importación de materias primas claves para su economía, especialmente en lo que respecta a industrias estratégicas asociadas con la seguridad nacional del país” (Muñoz, 1978: 79). Se vincula con un nuevo esquema de dependencia que opera sobre la vieja lógica centro/periferia, pero en un grado sectorial y a escala subnacional o local (Saxe-Fernández, 2009).

En segundo lugar, la diplomacia económica es entendida conceptualmente en el marco de la variable internacional de la dependencia estratégica, es “el uso de medios políticos como forma de ejercer influencia en las negociaciones internacionales con el objetivo de mejorar la prosperidad económica nacional y el uso de medios económicos como forma de ejercer influencia para aumentar la estabilidad política de la nación” (Okano-Heijmans, 2011: 18). Como ilustra el cuadro 1, el estudio de Okano-Heijmans enfatiza cinco formas no excluyentes que utilizan los Estados para ejercerla: diplomacia comercial, de inversiones, financiera, incentivos y sanciones. En estos términos, los aportes de Blinder y Vila Seoane (2023) sostienen que las presiones internacionales de los países centrales sobre los periféricos suelen involucrar el uso de:

- Encuadre coercitivo: Estados Unidos realiza una amenaza de que si Argentina no abandona su intención de cooperar o asociarse con China o si no cancela el proyecto de cooperación en curso, este país padecerá consecuencias negativas de diversa índole en su vínculo bilateral (Kerr (2010), citado en Blinder y Seoane, 2023).
- Engaño: se presenta en el tipo de evaluación tecnológica que Estados Unidos realiza sobre la cooperación sino-argentina, para convencer al país de que el proyecto o inversión no debería realizarse (Carson (2010), citado en *idem*).
- Hostigamiento diplomático: cuando Estados Unidos tiene como objetivo comunicarle a la Argentina su argumento con un encuadre coercitivo y/o engaño de forma reiterada y sostenida en el tiempo por todos los canales diplomáticos posibles y en diferentes niveles de su burocracia estatal. El objetivo es transmitir la prioridad que Estados Unidos le asigna a que la Argentina finalice o que ni siquiera inicie un proyecto de cooperación con China o concrete inversiones en el sector minero de cobre (*idem*).

Cuadro 1. Diplomacia económica			
Tipo de diplomacia	Objetivo principal	Herramientas/medios utilizados	Ejemplo típico
Comercial	Promover exportaciones/importaciones estratégicas	Acuerdos comerciales, promoción de productos, apertura de mercados. Presiones internacionales	Tratados de libre comercio, participación organizaciones multilaterales
De inversiones	Atraer inversión extranjera directa y proteger inversiones nacionales en el exterior	Misiones empresariales, acuerdos bilaterales de inversión. Presiones internacionales	Misiones oficiales con empresarios
Financiera	Influir en flujos financieros internacionales	Préstamos, cooperación técnica, bancos de desarrollo	Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Asiático de Inversión en Infraestructura
De incentivos	Ganar apoyo político mediante beneficios económicos	Donaciones, condonación de deuda, créditos blandos, cooperación científico-tecnológica. Presiones internacionales	Cooperación internacional condicionada al alineamiento político
De sanciones	Castigar o disuadir conductas adversas	Embargos, restricciones comerciales o financieras	Sanciones comerciales o financieras de Estados Unidos a Irán o Rusia
Fuente: elaboración propia sobre la base de Okano-Heijmans (2011) y Blinder y Vila Seoane (2023)			

54

- Diplomacia pública mediada: cuando busca potenciar su presión sobre la Argentina al comunicar su argumento contra la cooperación o inversión china de forma pública y por medios de comunicación, con el objetivo de influir en la opinión pública de la ciudadanía argentina (Entman (2008), citado en *idem.*).
- Sanciones económicas y financieras: para las empresas y otras organizaciones de la Argentina y/o de China vinculadas con la industria cuprífera, para impedir

y/o dificultar su proyecto de cooperación. Los objetivos puntuales pueden variar, como impedir el acceso a la provisión del mineral de Estados Unidos o dificultar los medios de pago de Argentina y China (Peksen (2019), citado en *idem.*).

En tercer lugar, el concepto de paradiplomacia enmarca la gestión internacional subnacional. La primera es entendida como:

la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales. (Cornago, 2001: 2)

La segunda se comprende como los mecanismos y capacidades para implementar la política internacional subnacional, incluyendo el aprovechamiento de los recursos territoriales, la articulación de los actores locales y su vinculación con otros actores y la organización de los gobiernos subnacionales (Calvento, 2016).

En particular, la política internacional subnacional alude a “la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar la inserción internacional, a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio” (*ibid.*: 307). Se distingue entre el relacionamiento institucional internacional (relaciones bilaterales y multilaterales) y el posicionamiento internacional (de forma unilateral relacionadas a promover el comercio exterior y el marketing de ciudades), dimensiones que perfilan la paradiplomacia de cada provincia (Calvento y Rolandi, 2021).

Esta investigación posee una estrategia metodológica de tipo cualitativa e interpretativa de estudio de caso centrado en la provincia de San Juan, ya que se considera como un actor clave que aprovecha dicha disputa a favor del logro de sus intereses económicos locales, buscando en la situación de dependencia estratégica mineral y energética de los países desarrollados una oportunidad para mejorar el acceso a grandes inversiones, desarrollar las economías regionales e incentivar el empleo formal, entre otras variables para propulsar el crecimiento

económico de sus territorio. Asimismo, el caso de San Juan es emblemático porque es donde se concentra la mayoría de los proyectos en cartera de cobre y se ubica el único proyecto minero, conocido como La Ortiga, en el que participa una empresa china desde 2020.

En primer lugar, se realizó una revisión de artículos científicos, libros y notas periodísticas sobre la minería cuprífera, vinculados a mecanismos de diplomacia económica china y estadounidense en el sector. En segundo lugar, se analizaron indicadores, como la producción anual de cobre de mina por país, el consumo mundial y las proyecciones para 2030, contruidos con los datos provistos en documentos oficiales de la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO), el Consejo Minero de Chile, el Servicio Geológico de Estados Unidos (USGS, por sus siglas en inglés), entre otras fuentes.

Este trabajo continua la línea de investigación presentada en Fagaburu y Rampinini (2026), la extiende y profundiza en el área de la política internacional subnacional de San Juan. Para esto se utilizó la metodología del estudio de Calvento y Di Meglio (2023) con referencia al índice de participación internacional subnacional, que identifica tres dimensiones de análisis:

- Unilateral. Se relaciona con los intereses económico-comerciales de la unidad subestatal, contemplando instrumentos locales que promueven el comercio exterior y el marketing de ciudades, a los fines de lograr un posicionamiento estratégico con una efectiva imagen territorial.
- Bilateral. En vínculo con estrategias político-institucionales, se alude a diferentes acuerdos de cooperación internacional celebrados entre ciudades o regiones (como los hermanamientos de ciudades) y entre ciudades e instituciones u organismos internacionales, motivados por estrechar lazos de amistad, solidaridad y confianza mutua.
- Multilateral. Las estrategias multilaterales se manifiestan en general vía redes regionales y/o globales a partir de relaciones horizontales, conformadas entre entidades similares sin jerarquía, y cuentan con un alto margen de flexibilidad que les permite promocionar los intereses locales en sistemas político-institucionales superiores.

Estas dimensiones ayudan a identificar “la existencia de estas estrategias y no su intensidad o valorizar de manera diferente a las dimensiones, por juzgar que todas son necesarias para una inserción internacional efectiva y diversificada” (Calvento y Carcedo (2016), citadas en Calvento y Di Meglio, 2023: 99). Como consecuencia se identifican tres tipos de internacionalización:

- Baja. Se presenta un accionar limitado y restringido, con la posible ausencia de estrategias internacionales formalmente estructuradas; estas suelen ser unidimensionales y carecen de una dirección clara, registrándose únicamente experiencias puntuales y de corta duración.
- Intermedia. El gobierno adopta un enfoque sectorial, enfocándose principalmente en dos dimensiones de la paradiplomacia.
- Alta. Se abarcan todas las dimensiones de la política internacional, reflejando un enfoque integral con capacidad para operar de manera coordinada, mostrando una proyección internacional sólida y diversificada (*idem*).

Adicionalmente, se comparó el uso de encuadres coercitivos, engaño, hostigamiento diplomático, diplomacia pública mediada y sanciones por parte de China, siguiendo la estrategia metodológica de Okano-Heijmans (2011) y Blinder y Vila Seoane (2023). Los datos utilizados fueron recolectados de comunicados de prensa de embajadas y de distintos organismos públicos, como por ejemplo, gobiernos provinciales argentinos, sus organismos vinculados con el sector minero y discursos de funcionarios públicos.

También se identificaron los capitales involucrados en proyectos mineros actuales, utilizando datos del Sistema de Información Abierta a la Comunidad sobre la Actividad Minera en Argentina (SIACAM) provistos por la Secretaría de Minería. Se buscó, además, identificar las empresas vinculadas con estos proyectos, con el objetivo de analizar su comportamiento en el comercio exterior en relación con la diplomacia comercial, a través de las estadísticas del Sistema de Consulta de Comercio Exterior del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Paralelamente, se realizaron tres entrevistas semiestructuradas a actores clave: 1) el 8 de mayo de 2025, a quien fuera ministro de Minería de San Juan durante el

período 2019-2023, 2) el 14 de mayo de 2025, al presidente del Instituto Provincial de Exploraciones y Explotaciones Mineras (IPEEM) durante el periodo 2020-2025, previamente a cargo de la Dirección Técnica de Políticas Mineras entre 2018 y 2020 y 3) el 16 de mayo de 2025, a la actual diputada nacional por Catamarca desde diciembre de 2023, quien además se desempeñó como secretaria nacional en la Secretaría de Minería de la Nación entre 2021 y 2023 y fue ministra provincial del Ministerio de Minería de Catamarca durante 2020 y 2021.

El período de análisis se circunscribe a los años 2018-2024, comenzando con el inicio de la primera guerra comercial abierta entre Estados Unidos y China y coincidiendo con la finalización de la presidencia de Alberto Fernández en la Argentina y el primer año del nuevo gobierno de Javier Milei. Estos hechos, vinculados a nuevos incentivos y presiones internacionales, evidencian un cambio de tendencia en la diplomacia económica de ambas potencias hacia Argentina, lo cual permite anticipar posibles efectos sobre la política internacional subnacional de la provincia de San Juan.

El cobre como vector de diplomacia económica en San Juan: encrucijadas estratégicas

Estrategias unilaterales para el posicionamiento internacional y diplomacia comercial, financiera y de inversiones

La Argentina cuenta con veintitrés proyectos de cobre como mineral principal, de los cuales quince se concentran en la provincia de San Juan, cinco de estos se encuentran en exploración inicial y seis en avanzada, en este último grupo se destaca La Ortiga (Prensa Ministerio de Minería, 2/2/2024). Si bien San Juan no juega actualmente un rol activo en términos de producción y exportaciones de cobre, al realizar un mapa de las inversiones en la industria cuprífera, es de destacar la alta concentración de estas en territorio sanjuanino. Según datos del Ministerio de Economía, actualmente Jujuy posee el único proyecto que produce y exporta cobre, denominado Martín Bronce, que comenzó a producir cobre de mina en 2024 a través de la empresa jujeña Mom Mining (MOM) SRL.¹ Martín

¹ Argentina no exportaba cobre desde 2018, cuando Catamarca fue protagonista con envíos a España y Alemania. San Juan, por su parte, no realiza exportaciones del mineral desde 2009, enfocando su comercio exterior en el oro.

Bronce posee una inversión inicial de cinco millones de dólares y ya exporta cerca de 400 toneladas métricas (tm) a Chile con una ley promedio del 5%, donde el cobre se termina de procesar concentrado en la planta Serranías, una planta modelo a nivel global con un proceso de lixiviación que se procesa con tecnología modular y totalmente automatizada, y lo exporta principalmente a China (Redacción *Iquique Hoy*, 8/9/2022; Redacción Panorama Minero, 12/3/2024).

La Argentina es por el momento un importador neto de cobre, mientras que Chile es uno de los principales exportadores a nivel global, especialmente a China. Se presenta una incipiente triangulación comercial. La Argentina comenzó a exportar cobre de mina (concentrado de cobre) a Chile en 2024, pero viene importando cobre refinado chileno (cátodos de cobre, cobre electrolítico) para satisfacer la demanda para la fabricación de cable y autopartes y, asimismo, Chile exporta cobre de mina y refinado a China (INTI, 2024; Redacción *MiningPress*, 8/1/2025).

Con relación a la diplomacia comercial y financiera, aunque el *swap* no es un mecanismo de pago directo de exportaciones de cobre, sí permite que Chile y China tengan una red financiera más flexible y segura, que beneficia sobre todo el comercio bilateral minero y la estabilidad macroeconómica chilena.² Si bien por la venta de cobre a China, Chile obtiene dólares estadounidenses, el país asiático ha optado por desarrollar su comercio bilateral principalmente en yuanes. Con respecto a la Argentina, el país también posee un *swap*, que en mayo de 2023 le permitió pagar con yuanes más de USD 1040 millones correspondientes a importaciones provenientes del país asiático (do Rosario, 2023).

La Argentina accedió a un desembolso de USD 7500 millones del Fondo Monetario Internacional (FMI), de los cuales destinó una parte para reembolsar al Banco Popular de China, pago que se realizó en yuanes, utilizando recursos del *swap*. Se utilizaron aproximadamente USD 1700 millones para cumplir con vencimientos del FMI, evitando así el uso de reservas en dólares del Banco Central de la República Argentina (Ministerio de Economía, 2023b). Paralelamente, tanto Argentina como Chile son miembros del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura

² Chile mantiene un *swap* con China cuyo acuerdo original fue firmado en mayo de 2015 y renovado en agosto de 2021.

(BAII) en estrecha relación con Nueva Ruta de la Seda (solo Argentina se había unido oficialmente en 2022), lo cual les permite acceder a nuevas fuentes de financiamiento y participar en proyectos de conectividad e infraestructura.

En cuanto a inversiones extranjeras, se destaca que los capitales canadienses dominan la minería sanjuanina, en primer lugar motivadas por encontrar oro y plata (de más fácil explotación, refinación y procesamiento que el cobre).³ Las empresas chinas tienen una presencia acotada, destacándose en Veladero y La Ortiga, mientras que las inversiones estadounidenses, hacia fines de 2023, solo estaban presentes en un proyecto de oro en esa provincia.

En conclusión, en el período comprendido entre 2018 y 2024, la política internacional subnacional de San Juan no fue afectada directamente por la diplomacia comercial, financiera y de inversiones ejercida por China y por Estados Unidos. La dimensión unilateral de esta política estuvo más bien orientada a promover un posicionamiento estratégico de la industria cuprífera de la provincia en el mediano plazo, abriendo espacios para desarrollar las estrategias bilaterales, como se examinará a continuación.

Incentivos y estrategias bilaterales, relacionamiento institucional internacional

Desde el año 2017, Argentina buscó apoyo de inversiones chinas para desarrollar proyectos de cobre que representaban reservas de cincuenta y tres millones de tm. El subsecretario de Desarrollo Minero encabezó una misión a China para presentar frente a funcionarios, empresarios y bancos inversores los principales proyectos de cobre en estado de exploración avanzada y de factibilidad, los que se estimaba que requerían de inversiones iniciales por aproximadamente USD 15.000 millones, la mayoría se concentraba en proyectos en San Juan (Energía y Negocios, 2017). Como parte de la misión, también participaron nuevamente de la Feria

³ De acuerdo con las personas entrevistadas, las empresas privadas que llegaron al país desde 1993, tras la promulgación de la Ley de Inversiones Mineras, buscaban explotar los yacimientos de oro y plata, dados sus bajos costos de operación en comparación a otros minerales. Sin embargo, con el tiempo se descubrió que si realizaban pozos a más de mil metros de profundidad, se podían encontrar con importantes depósitos de cobre dependiendo de la zona.

China Mining (uno de los eventos mineros más importantes del mundo), luego de que en la participación en el año 2016 dejara sus frutos. En 2017 la empresa estatal Shandong Gold se asoció con la canadiense Barrick al adquirir el 50% de la mina “Veladero” en San Juan (productora de oro), con un desembolso inicial de USD 960 millones, y en el año 2020, suscribe otro contrato de exploración con Barrick para “La Ortiga”, con un desembolso para actividades exploratorias estimado en USD 6,5 millones de dólares, y tendría una duración de cinco años.

El proyecto La Ortiga ha sido adjudicado distintas veces desde 1993 sin lograr resultados concluyentes, pues si las empresas privadas consideraban que el yacimiento no era rentable económicamente terminaban por abandonar el proyecto, como lo hizo la empresa estadounidense Narrow en 2009 o la empresa estatal china Metalurgical Group Corporation (MCC) posteriormente.

Los vínculos entre San Juan y actores públicos y privados de China se fortalecieron, ganando una confianza mutua, a partir de la exposición en la Feria China Mining de 2016, donde funcionarios y empresarios de la provincia de Shandong conocieron la oferta económica sanjuanina y se interesaron tanto en la industria minera, al reconocer el potencial cuprífero de San Juan, como en otros productos que satisfagan la demanda de la gran cantidad de población china, como vinos, aceitunas y aceites, entre otros (Gobierno de San Juan, 2018).

San Juan fue nuevamente protagonista en la edición 2019 de la Feria China Mining, tras la firma de dos acuerdos: 1) un Memorándum para el fortalecimiento de intercambios amistosos entre la Provincia de Henan de China y la Provincia de San Juan y 2) un Acta de Hermanamiento con la Provincia de Shandong de China (Cámara Minera de San Juan, 2019). El fortalecimiento de las relaciones subnacionales quedaba en el marco de la firma del Acuerdo de Cooperación en el ámbito de la geología y la minería, suscrito por el subsecretario de Política Minera de la Nación y el Viceministro de Recursos Naturales de China (Embajada en China. República Argentina, 2019).

Por un lado, el Memorándum con Henan estipulaba las bases para desarrollar a nivel subnacional “intercambios y cooperaciones áreas tales como: economía, comercio, inversión mutua, minería, humanismo, sobre todo en los aspectos de

agricultura modernizada, energía limpia, ciudades inteligentes, ciencia, tecnología, educación, etc., para el desarrollo y la prosperidad común” (Montenegro, 2019). Por su lado, el Acta con Shandong formaba parte del paquete de actividades del gobernador sanjuanino, a los fines de incentivar mayores inversiones de los directivos de Shandong Gold, además de promover la cooperación en materia agrícola, comercial y minera (Ámbito, 2019).

Todo el proceso de licitaciones sin resultados específicos duró una década aproximadamente, hasta que en el año 2020 se aprueba la propuesta de trabajo y comienza una etapa avanzada de exploración de “La Ortiga”. A diciembre de 2023, junto a este proyecto, también recibió inversión china un proyecto en la provincia de Jujuy, controlada por Hanaq Group desde 2021, proyecto de cobre, plomo y plata, siendo este último el principal mineral. Además, Hanaq y JEMSE (empresa de Energía y Minería jujeña), firmaron un acuerdo por el cual se iniciarían actividades de exploración en la Mina Aguiliri (Ministerio de Economía Argentina, 2023).

En 2021, San Juan volvió a participar de la Feria China Mining y, en calidad de “socios estratégicos integrales”, la Argentina y China se comprometieron a fortalecer la cooperación en energía y minería, además de ampliar la colaboración en inversión y financiamiento, y nuevos campos como el aeroespacial, las comunicaciones, la Antártida y los océanos (CMSJ, 3/11/2021). En este sentido, la Argentina formaliza su ingreso a la Iniciativa de la Franja y la Ruta en 2022 y, al mismo tiempo, se crea el Consejo Federal de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, a los fines de articular institucionalmente provincia-Estado federal en este contexto de auge de relaciones diplomáticas sino-argentinas (Juste, 21/8/2024).

62

Hacia finales de 2023, los países firmaron un acta en la que se ratificó el compromiso de seguir fortaleciendo la cooperación en ciencia y tecnología en minería, tras la celebración de la IX Reunión de Comisión Mixta en Ciencia y Tecnología y la IV Reunión de la Subcomisión de Ciencia y Tecnología de la Comisión Permanente (MinCyT, 8/8/2023). En este sentido, representantes de la empresa Hua Liam Mining se reunieron con el gobernador de San Juan para evaluar las posibilidades de explotación de litio en zonas cercanas a la capital (Prensa Ministerio de Minería, 24/11/2023).

En conclusión, la dimensión bilateral de la política internacional subnacional sanjuanina estuvo orientada a celebrar convenios de cooperación internacional y bilateral con China que no solo fortalecieron los vínculos de confianza, de amistad y solidaridad entre la provincia y los actores chinos (provincias y empresas estatales), sino que también fomentaron ese posicionamiento estratégico mencionado en el apartado anterior y la promoción, en un futuro cercano, de San Juan como un proveedor de cobre en los flujos de comercio exterior minero.

En particular, el relacionamiento institucional internacional con China vinculado al proyecto La Ortiga se desarrolló sin interferencias significativas por presiones internacionales estadounidenses. Entre 2018 y 2023, San Juan mantuvo un vínculo bilateral sostenido con China en torno a la industria cuprífera, el cual se mantuvo inalterado, principalmente debido a la limitada aplicación de mecanismos de diplomacia económica por parte de Estados Unidos en este ámbito. A partir de 2024, Estados Unidos intensificó su interés en el sector minero argentino tras la asunción del nuevo gobierno de Javier Milei y la aprobación del Régimen de Incentivo a las Grandes Inversiones (RIGI). En ese marco, se firmó un Memorándum de Entendimiento para fomentar inversiones en minería, con especial foco en el litio. Según la Bolsa de Comercio de Rosario, China ya había invertido cerca de USD 3400 millones en proyectos de “oro blanco” en Jujuy, Salta y Catamarca, lo que llevó a Estados Unidos a redoblar sus esfuerzos para no perder terreno en la disputa por minerales críticos (Redacción *Ámbito*, 23/8/2024). De hecho, ya en julio de ese mismo año, la Cámara de Comercio de Estados Unidos había iniciado contactos con autoridades de San Juan, anticipando su interés en el desarrollo minero de la provincia (CMSJ, 29/7/2024).

La diplomacia económica más activa de Estados Unidos a partir de 2024, se manifiesta no solo en un refuerzo de los incentivos para revitalizar su industria minera interna, sino también promoviendo alianzas estratégicas como la de Minerals Security Partnership junto con la Unión Europea, con el objetivo de asegurar el acceso a minerales críticos y fortalecer su posición en el mercado europeo (Abeldo, 4/7/2022; Swanson, 25/5/2023). En este contexto, el gobierno de Milei ha mostrado señales de alineamiento con los intereses norteamericanos y, asimismo, en mayo de 2024, los gobernadores de San Juan, Catamarca, Salta y Jujuy firmaron el Acuerdo por la Mesa Interprovincial del Cobre junto con el

secretario de Minería de la Nación, comprometiéndose a fomentar una minería sustentable como eje de la economía circular (Tejero, 23/5/2024). Sin embargo, iniciativas como el Memorándum firmado en el marco del RIGI generan diversas preocupaciones vinculadas con una posible profundización de la dependencia económica, del endeudamiento externo, los riesgos significativos para la salud humana y el cuidado del medio ambiente (Rikap, 28/6/2024).

Con respecto a la dimensión multilateral, se evidencia que la política internacional subnacional de San Juan fue limitada, pero en abril de 2022 se firmó el acta de adhesión a la Red Iberoamericana de Gobiernos y Ciudades Circulares, con la intención de potenciar oportunidades de desarrollo de la economía circular vinculada con la industria cuprífera. Según datos la International Copper Study Group (ICSG), el reciclaje de cobre representa una alternativa significativamente más eficiente desde el punto de vista energético y reduce los costos energéticos. El cobre reciclado mantiene las mismas propiedades físico-químicas que el extraído directamente de los yacimientos, lo que garantiza su funcionalidad en diversas aplicaciones industriales y tecnológicas (ICSG, 2024).

Sanciones y presiones internacionales en el marco de la disputa geopolítica

Desde 2018, cuando la administración de Donald Trump desató la primer guerra comercial abierta con China, impuso aranceles del 25% a una amplia gama de productos chinos, incluyendo cobre y sus derivados (lingotes, barras de alambre, cátodos y secciones de cátodos, entre otros productos de cobre refinado) como parte de una estrategia para reducir el déficit comercial con China, quien como represalia implementó aranceles del 25% a más de 300 productos estadounidenses, incluyendo chatarras de cobre, por ejemplo; y realiza una denuncia formal ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Wong y Chipman Koty, 15/1/2019). Asimismo, el Departamento de Comercio de Estados Unidos también agregaba a cuarenta y cuatro entidades chinas a su lista de control de exportaciones que representaban un “riesgo significativo” para la seguridad nacional.

La escalada de aranceles siguió en 2019, se establecieron aranceles específicos para ciertos productos de cobre originarios de China, alcanzando en octubre hasta un 30% adicional sobre el arancel base y al mismo tiempo Trump invitaba a las

empresas estadounidenses que evalúen una alternativa a producir en China que incluya el traslado de la producción a su país (Redacción *BBC News Mundo*, 24/8/2019). A pesar de esto, había excluido de la lista de productos aquellos vinculados con tierras raras, ya que depende para su suministro de cerca de un 80% de importaciones de China, pero el país asiático impuso tarifas entre el 5% y el 10% a más de cinco mil productos norteamericanos, incluyendo el comercio de tierras raras (Redacción *Minería en línea*, 27/9/2018).

En este contexto, mientras que la industria cuprífera argentina no sufría directamente los efectos de esta disputa, las exportaciones de cobre de Chile a Estados Unidos se beneficiaban de un acceso preferencial sin aranceles gracias al Tratado de Libre Comercio vigente desde 2004. En enero de 2020, las potencias suscribieron un acuerdo comercial que vino a suavizar la *trade war* iniciada dos años antes, pero la tendencia al alza del precio internacional del cobre sigue hasta la actualidad, pues esto se vincula principalmente, por un lado, con las expectativas de un alto crecimiento de la demanda de cobre y sus derivados -en especial del mercado chino- por encima de la capacidad de producción mundial y, por otro, con la acumulación de cobre y recursos estratégicos por parte de China, intención anunciada en el último plan quinquenal 2021-2025 (Villafranca Serrano, 4/2/2025).

La industria cuprífera argentina se vio al margen de las sanciones y presiones internacionales en el marco de la *trade war* y la disputa geopolítica entre China en el período 2018-2024. Pero, como se analizó *ut supra*, tras un rol más ofensivo de la diplomacia económica estadounidense, que se vincula a un nuevo recrudecimiento de la disputa entre las potencias, las presiones internacionales estadounidenses comienzan a cambiar durante 2023, manifestando un nuevo rol en las relaciones con la Argentina en 2024.

A mediados de 2023, se incrementó el hostigamiento diplomático, pues la generala Laura Richardson, en calidad de comandante del Comando Sur, había expresado en diversas ocasiones su preocupación por la creciente influencia de China en América Latina, por ejemplo:

- Durante su intervención ante la Cámara de Representantes de Estados Unidos en marzo de 2023, Richardson señaló que China “continúa expandiendo su

influencia económica, diplomática, tecnológica, informativa y militar” en América Latina, utilizando “prácticas de inversión depredadoras” que pueden manipular a los gobiernos locales (Redacción *Prensa Mercosur*, 11/3/2023).

- En un evento del Atlantic Council -un *think tank* (laboratorio de ideas) con estrechos lazos con la OTAN- habló de “la importancia de América Latina” y destacó el triángulo del litio, zona estratégica que comparten Argentina, Bolivia y Chile (Redacción *BAE Negocios*, 9/3/2023).
- En noviembre de 2023, durante una charla con estudiantes en la Universidad Internacional de Florida, la generala destacó la “presión agresiva” de las inversiones chinas en la extracción de recursos naturales en la región, como el cobre, cuestionando las intenciones detrás de estas inversiones (Esquivada, 2/11/2023).

En el transcurso de 2023 también se intensificaron las presiones estadounidenses a través de la diplomacia pública mediada. Principalmente, vinculadas, por un lado, con la dependencia comercial, pues la Argentina mantiene un déficit comercial con China desde hace quince años, acumulando más de USD 75.000 millones hasta 2023, situación que refleja un comercio asimétrico, con exportaciones de productos primarios como soja y carne, y, por otro lado, con las crecientes inversiones chinas que pondrían en riesgo la soberanía nacional y la seguridad regional, como la estación espacial en la Patagonia y la extracción de minerales estratégicos, como el litio y cobre (Redacción *La Nueva*, 4/10/2024).

En 2024, el hostigamiento diplomático siguió (Manetto y Galarraga Gortázar, 18/11/2024). Asimismo alcanzó un récord histórico de déficit comercial global de USD 1,2 billones, de los cuales China representaba casi el 25% (Malacalza, 12/4/2025). La disputa geopolítica ya no es solo económica, sino también política, desde la perspectiva estadounidense también está amenazada la seguridad nacional. En este escenario, se palpita el riesgo de que el gobierno de Trump fije aranceles adicionales a las importaciones de cobre, siendo sus mayores proveedores Chile, Canadá, Perú, Congo y México. Por otro lado, China es el actor más importante para las exportaciones de Chile y Perú, representando más del 50% de sus mercados; asimismo, Estados Unidos representa una parte mucho más pequeña y no presentaría un cambio tan notable en los ingresos de ambos países, si es que Estados Unidos fuese a imponer un arancel.

Finalmente, si bien dado que la Argentina no es de los principales proveedores de cobre del mercado estadounidense -pues reactivó la exportación de cobre en 2024 a través del proyecto jujeño Martín Bronce, vendiéndole a Chile cobre de mina-, posibles sanciones y presiones futuras podrían comprometer el potencial de exportación de la industria cuprífera argentina hacia Estados Unidos, ya que de acuerdo con los datos del Informe de Potencial de Desarrollo Minero de la Cámara Argentina de Empresas Mineras (CAEM), la Argentina podría posicionarse dentro del *top five* de productores de cobre a nivel global en 2030 y satisfacer parte de la demanda estadounidense, ya que los principales proyectos cupríferos argentinos demandan inversiones del orden de los USD 17.000 millones y, trabajando a máxima capacidad, arrojarían unos 1,2 millones tm al año, con el potencial de exportar cerca de doce millones de dólares en 2030.

Dependencia estratégica. Acaparadores y el rol de San Juan como posible proveedor

¿Cómo se incrusta San Juan en la política exterior argentina? Necesidades para poder proveer

La política internacional subnacional sanjuanina se ha desarrollado en el marco de una postura moderadamente equidistante respecto de la política exterior nacional durante el período bajo análisis (de Santibañes, 2021; Busso, 2022). No obstante, se observa una inclinación estratégica hacia la construcción de vínculos con China, en mayor medida que con Estados Unidos.

En este escenario, la estrategia paradiplomática de San Juan estuvo orientada a posicionarse internacionalmente como un actor con capacidades para establecer y fortalecer vínculos con contrapartes públicas y privadas extranjeras. Esta acción responde tanto a una lógica de visibilización global como a una motivación económica-comercial, con el objetivo de atraer inversiones productivas e incentivar las exportaciones provinciales. Sin embargo, dicha estrategia se implementó en un escenario de escasa articulación multinivel atravesada por dos principales debates: el modelo de gestión y nacionalización del recurso y el sistema de rentas.

Según las personas entrevistadas, las políticas de desarrollo minero a nivel nacional fueron escasas, y fue inexistente la articulación con las provincias, lo cual

se identifica como uno de los principales problemas a solucionar para fortalecer la minería argentina de recursos estratégicos como parte de un plan de desarrollo nacional y proyectar la industria cuprífera en la actual geopolítica mineral. A pesar de esto, San Juan participó activamente en la formulación del Plan Estratégico para el Desarrollo Minero Argentino (PEDMA), presentado en diciembre de 2021. Este plan definió cuatro ejes centrales (minería inclusiva, minería ambientalmente sostenible, minería competitiva y minería integrada) que también ofrecen directrices para la proyección internacional del sector. Los ejes se vinculan con la necesidad de generar procesos de innovación que mejoren la productividad de los recursos y conserven condiciones favorables para la atracción y permanencia de las inversiones.

El modelo de gestión actual, con una baja regulación estatal y mínima participación del gobierno nacional, se constituye como un desafío, pero también permite a las provincias argentinas gestionar sus propios recursos naturales, de acuerdo al artículo 124 incorporado en la reforma de la Constitución Argentina de 1994. Si bien adoptan el Código de Minería de la Nación, las provincias pueden dictar normas regulatorias locales para aspectos técnicos, concesiones, derechos y obligaciones de la explotación minera, como es el caso de San Juan a través del IPEEM. De acuerdo a esto, la orientación de la estrategia paradiplomática fue posible gracias al modelo de gestión vigente.

En cuanto al sistema de rentas, a pesar de que los recursos naturales pertenecen a las provincias, el Código Minero establece que las provincias pueden percibir hasta el 3% del valor de boca de mina en concepto de regalías mineras. Ante esto, las provincias acudieron a diversas estrategias, como la creación de empresas mineras públicas provinciales u otro tipo de instituciones que actúan como privados (como el IPEEM en San Juan), vinculándose a las empresas extranjeras interesadas en explotar los proyectos con un mínimo porcentaje de inversión, que les permite quedarse con una parte de lo producido para exportar de forma directa.

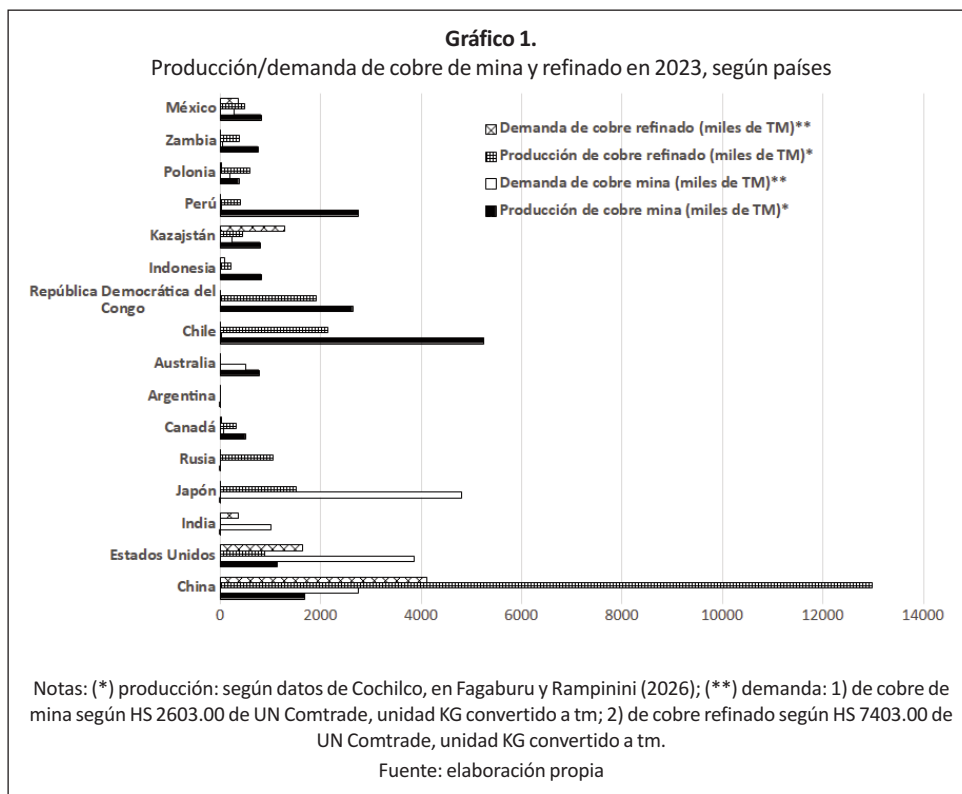
Como consecuencia, este análisis demuestra que la política internacional subnacional de San Juan durante 2018 y 2024 se incrusta en la política exterior argentina de forma alineada y contingente a los intereses nacionales de la industria cuprífera, plasmados a través del PEDMA, y acudiendo a acciones paradiplomáticas para su internacionalización con apoyo del IPEEM, especialmente con China dados los intereses

a nivel nacional. En un escenario global que se perfila hacia una globalización geoeconómicamente fragmentada (Malacalza, 12/4/2025), la provincia sanjuanina se perfila como un actor clave para lograr una mejor posición de Argentina en el mercado global como proveedor de cobre de mina y/o refinado, a través de la acumulación de capacidades y experiencias como actor paradiplomático.

¿De qué manera se inserta Argentina, y particularmente San Juan, en el mercado mundial de cobre?

El mapeo realizado del mercado mundial de cobre permite identificar roles diferenciados de distintos grupos de países y examinar la importancia relativa de la Argentina y San Juan dentro de este. En 2023, China, Europa y Estados Unidos concentraron el 77% de la demanda mundial de cobre refinado, con un volumen total superior a los veinticinco millones tm. China lideró el consumo global con 14,8 millones tm, equivalente al 57,26% del total, manteniendo esta posición dominante durante todo el período 2018-2024. Europa, por su parte, representó el 13,48% de la demanda, mientras que, aunque figura entre los principales consumidores, solo alcanzó el 6,36%, una cifra considerablemente menor en comparación con China.

Como ilustra el gráfico 1, en 2023, Estados Unidos se consolidó como uno de los principales importadores de manufacturas de cobre provenientes de China junto a Europa, mientras que este último se posicionó como uno de los mayores compradores de cobre de mina a nivel global (junto a Estados Unidos y Japón), abasteciéndose fundamentalmente desde Chile. Paralelamente, China figura entre los principales productores de cobre fundido y refinado a nivel mundial (Ministerio de Economía Argentina, 2023). Estos actores centrales adoptan una estrategia de aseguramiento de recursos que, en el caso de China, está caracterizada por un comportamiento acaparador orientado a garantizar el suministro de este mineral estratégico para industrias clave y la modernización de sus redes eléctricas. En este sentido, el acceso estable a yacimientos de cobre representa para China una condición necesaria para sostener el desarrollo de sectores industriales críticos en el marco de la transición energética global y fortalecer su competitividad económica y tecnológica respecto de Estados Unidos (Fagaburu y Rampinini, 2026).



En cuanto a la producción minera, el gráfico 1 ilustra que Chile se consolidó como el principal productor mundial de cobre de mina en 2023, con aproximadamente 5,2 millones tm, equivalentes al 23,92% del total global. Le siguió Perú con una participación del 11,32%. En el caso argentino, la producción de cobre se encuentra inactiva desde el cierre del yacimiento de La Alumbarrera en 2018, debido a la caída de los precios internacionales, el agotamiento de reservas económicamente viables y un entorno macroeconómico desfavorable para la inversión extranjera directa, según indica el informe Argentina Productiva 2030 (Ministerio de Economía Argentina, 2023). Sin embargo, en los últimos años se ha reactivado el interés por los yacimientos nacionales, lo que ha propiciado el surgimiento de nuevas inversiones, como se detallará más adelante.

Se manifiesta una creciente brecha de dependencia estratégica, en la que China emerge como el actor más vulnerable en términos de abastecimiento de cobre de mina (Fagaburu y Rampinini, 2026). Su elevada demanda responde a la necesidad de expandir su infraestructura, fortalecer la capacidad de generación eólica y solar y sostener el crecimiento de su industria automotriz eléctrica. Esta estrategia no solo persigue fines de industrialización interna, sino que también busca consolidar su liderazgo tecnológico global, especialmente en el mercado europeo, en el contexto de la transición hacia energías limpias (Dietz, 2023; Téllez Ramírez, 2024).

En este sentido, se pueden distinguir roles diferenciados en distintos grupos de países. Por un lado, se encuentran aquellos que compiten por el acceso a los recursos estratégicos, como China y Estados Unidos, actores que no solo buscan satisfacer sus necesidades domésticas, sino también consolidar ventajas en la disputa hegemónica global. Por otro lado, se ubican los países poseedores de grandes reservas de cobre, cuya estructura de oferta presenta un grado considerable de fragmentación (Fagaburu y Rampinini, 2026).

Chile y Perú son actualmente los únicos productores de relevancia global, y solo Chile cuenta con una empresa estatal en el sector. En contraste, la Argentina, aunque aún no participa activamente en la producción, posee un potencial significativo y enfrenta la oportunidad estratégica de posicionarse como un actor relevante en el escenario global, aprovechando la creciente dependencia del cobre por parte de las principales potencias.

Llegando a la actualidad

A principios de 2025, la disputa geopolítica se encuentra en pleno auge. En abril, Estados Unidos aplicó específicamente un arancel del 34% a las importaciones chinas y, como respuesta, China no solo impuso aranceles equivalentes del 34% a todas las importaciones desde Estados Unidos, sino que también anunció restricciones a la exportación de imanes de tierras raras y metales pesados críticos. La decisión golpea sectores estratégicos estadounidenses y el propio consumo doméstico: energías limpias (turbinas eólicas, vehículos eléctricos), defensa (drones, robots, misiles, sistemas de guiado) y electrónica de consumo (Bradsher, 14/4/2025).

China controla cerca del 90% del comercio global de estos minerales; como parte del contraataque, también incorporó dieciséis nuevas empresas estadounidenses a su lista de control de exportaciones –la mayoría ligadas con los sectores de defensa, aeroespacial, inteligencia artificial, vigilancia y contrataciones gubernamentales– y presentó una queja formal ante la OMC. En respuesta, el 7 de abril Trump escaló drásticamente el conflicto al elevar los aranceles a un 125%, que se suma al 20% vigente desde principios de marzo del corriente año en el marco de la lucha contra el tráfico de fentanilo, acusando a China de intransigencia y abandonando cualquier estrategia de presión gradual. Simultáneamente, concedió una prórroga de noventa días a los demás países (Redacción *Infobae*, 14/4/2025).

En abril, Pekín intensificó su contraofensiva al imponer aranceles de hasta 84%, ampliar la lista de empresas estadounidenses de defensa bajo control, emitir advertencias oficiales a sus ciudadanos sobre los riesgos de viajar allí y convocar de urgencia al Politburó del Partido Comunista para coordinar la respuesta estratégica. A mediados de abril, los aranceles impuestos por Trump llegaron al 245% para algunos productos chinos, China reactivó su reclamo en la OMC y respaldó una reunión informal en el Consejo de Seguridad para debatir sobre los efectos desestabilizadores de la paz global de estas medidas de comercio exterior (Redacción *Página/12*, 3/4/2025; Redacción *Perfil*, 15/4/2025). En este contexto, aumentaron las presiones internacionales sobre la Argentina y su vínculo con China, por ejemplo, el secretario del Tesoro estadounidense sugirió que la Argentina debería desligarse del *swap* financiero con China y no dio garantías de que se reduzcan los aranceles del 10% y 25% que la gestión de Trump aplicó a los productos argentinos exportados (Redacción *Perfil*, 17/4/2025).

La coyuntura internacional actual, marcada por un posible desacoplamiento comercial entre China y Estados Unidos, presenta implicancias relevantes para la industria cuprífera global y, en particular, para Argentina. Un eventual escenario de desaceleración económica mundial derivado de este desacoplamiento podría impactar negativamente en las proyecciones de inversión previstas para el sector cuprífero argentino en el mediano plazo. Sin embargo, dicho efecto contractivo podría atenuarse si alguna de las dos potencias asume un rol estratégico en el impulso de inversiones en el país, posibilidad que cobra fuerza tras el descubrimiento, en mayo de 2025, de que el yacimiento Filo del Sol se ubica entre los diez mayores

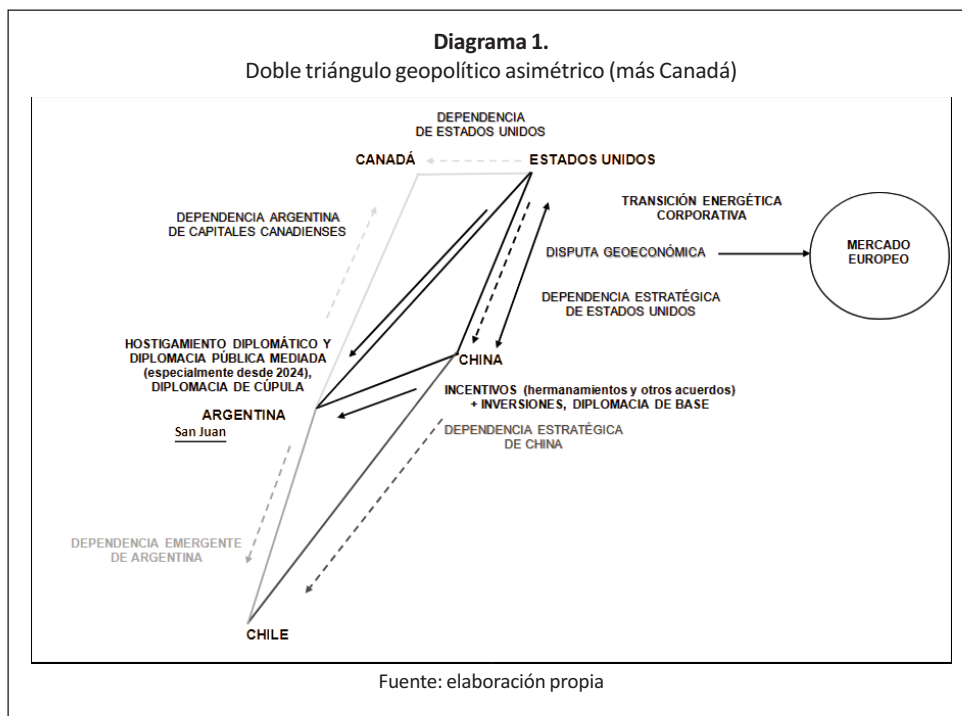
del mundo, con más de doce millones tm de cobre medido, además de decenas de millones de onzas de oro y plata (Redacción *La Nación*, 5/5/2025).

El yacimiento Filo del Sol, junto con Josemaría, son operados actualmente por la empresa Vicuña, una sociedad compuesta en partes iguales por la canadiense Lundin Mining y la australiana BHP. Dada la creciente importancia geoestratégica del yacimiento, cabe destacar que su extensión también alcanza la región chilena de Atacama. En este contexto, tanto la Argentina como la provincia de San Juan deberán reconsiderar con celeridad sus estrategias de atracción de inversiones y relacionamiento internacional, a fin de no quedar rezagadas frente a los intereses chilenos, pero también son las propias empresas las que buscan asociaciones, si consideran que el yacimiento tiene una importancia económica y es redituable invertir más capital.

Las exportaciones de cobre del proyecto Martín Bronce no se ven afectadas por la actual *trade war*. Aunque Trump impuso aranceles del 10% a las importaciones de Chile en abril de 2025, el cobre y otros productos clave quedaron exentos, preservando la competitividad chilena (Redacción *Infobae*, 16/4/2025). Perú recibió un trato similar, mientras que países como China y la República Democrática del Congo fueron gravados con aranceles significativamente más altos (Solomon y Cambero, 9/4/2025).

De la combinación conceptual nacen nuevas reflexiones

De acuerdo con el análisis realizado, que combina los conceptos de diplomacia económica, presiones internacionales y dependencia estratégica, se infiere que existe una emergente doble triangulación de dependencia estratégica asimétrica que condiciona las decisiones de política internacional subnacional de San Juan, en el marco de la disputa geoeconómica entre Estados Unidos y China. Por un lado, se encuentra la Argentina como nuevo productor de cobre de mina que exporta tímidamente a Chile, donde el mineral se procesa y se exporta a China como cobre refinado. En China se le agrega valor en los eslabones más sofisticados de la cadena productiva y se exportan estos bienes tecnológicos al resto del mundo (especialmente a países europeos).



Por otro lado, como se plantea en Fagaburu y Rampinini (2026), China depende del acceso a cobre de mina y refinado de Chile y Perú y se encuentra atada a la demanda de los mercados de Estados Unidos y Europa para colocar sus bienes tecnológicos con mayor valor agregado. Asimismo, Estados Unidos es dependiente actualmente de China en sus manufacturas de cobre para poder producir bienes sofisticados.

El diagrama 1 ilustra el doble triángulo geopolítico asimétrico mediante la forma de un obtusángulo escaleno, que permite captar la desigualdad estructural entre los actores y la tensión inherente a sus vínculos; las flechas con líneas punteadas muestran la dependencia estratégica, mientras que las otras flechas denotan las direcciones de las presiones internacionales y la influencia de la diplomacia económica.

Washington busca diversificar sus fuentes de acceso al cobre con el objetivo de abarcar toda la cadena de valor del mineral y sus derivados de alto valor agregado, recurriendo especialmente a socios estratégicos como Canadá y Australia. En este marco, ya en 2020, Estados Unidos y Canadá suscribieron el Critical Minerals Action Plan, orientado a garantizar cadenas de suministro estables y seguras en minerales críticos.

En el nuevo contexto de la *trade war*, dos de los principales productos mineros sanjuaninos, el cobre y los lingotes de oro, estarían exentos de aranceles para ingresar al mercado estadounidense, lo cual representa una ventaja competitiva frente a otros países. No obstante, cabe aclarar que actualmente ninguno de estos minerales es exportado hacia Estados Unidos (Redacción *Huarpe*, 4/14/2025).

A partir de lo expuesto, se puede prever que a mediano plazo se intensifiquen las presiones internacionales hacia Argentina en relación con la industria cuprífera, tras los hallazgos del yacimiento Filo del Sol y una posible suba de precios del mineral. En marzo de 2025, el precio de la tm de cobre llegaba a más de USD 1700 a futuro en la bolsa estadounidense Comex, ampliando su prima sobre los precios en Londres, lo cual motiva a enviar mayores cantidades a Estados Unidos, quitándole el suministro a otros países demandantes, como China (Redacción *Ámbito*, 15/4/2025; Salazar Herrada, 18/4/2025).

Como se ve en el diagrama 1, se le podría sumar a estos ejes (Argentina-China; Argentina-Chile-China) un tercero compuesto por Argentina (extracción)/Canadá (refinación/consumo industrial). Dado el giro en la política exterior con el gobierno de Milei, la provincia de San Juan se encuentra ante la oportunidad de posicionarse como un proveedor clave para Estados Unidos de cobre de mina. Este vínculo puede materializarse a mediano plazo de manera directa, a través de exportaciones realizadas por empresas de capital canadiense, e indirecta, mediante un esquema en el que dichas empresas exportan primero a Canadá -donde se podrían refinar y/o procesar concentrados y residuos metálicos por subsidiarias de Glencore, de capital suizo- para luego reexportarla al mercado estadounidense (Fagaburu y Rampinini, 2026).

Conclusión

La disputa geopolítica y económica entre China y Estados Unidos en relación con los recursos estratégicos para la transición energética viene escalando y sus efectos impactan en todas las industrias y en cada territorio. La industria cuprífera argentina no es una excepción, lo cual impacta en la política internacional subnacional de las unidades subestatales que poseen estos recursos y gestionan su explotación por los capitales extranjeros.

La experiencia de la provincia de San Juan evidencia cómo una unidad subestatal puede jugar en el tablero internacional de la dependencia estratégica, de forma bilateral y unilateral, enfrentando nuevos desafíos en un contexto geopolítico cambiante, en que la competencia por recursos estratégicos como el cobre redefine las alianzas internacionales y obliga a repensar el equilibrio entre un plan de desarrollo económico local y nacional con base al uso de estos recursos y las posibilidades de obtener beneficios económicos coyunturales y a corto plazo.

La política internacional subnacional de San Juan (2018-2024) se caracteriza como de “internacionalización intermedia”, combinando estrategias unilaterales y bilaterales centradas en la industria cuprífera, con un notorio enfoque hacia China. San Juan alineó su política con la estrategia exterior argentina, apoyándose principalmente en relaciones bilaterales con China, que emergieron bajo acciones para-diplomáticas. En contraste, la presencia de Estados Unidos fue limitada y se articuló mediante una diplomacia de cúpula con escasa diplomacia económica.

En lo unilateral, la provincia avanzó en consolidar su inserción futura en el mercado global del cobre, aprovechando la diplomacia financiera e inversiones chinas, en un contexto en el que no exportaba, pero concentraba el 65% de los proyectos cupríferos nacionales, destacando por su potencial y reservas (por ejemplo, el yacimiento Filo del Sol). El objetivo fue diversificar las inversiones, originalmente dominadas por capitales canadienses y posicionarse como núcleo productor cuprífero. La diplomacia comercial reveló una incipiente triangulación entre la Argentina, Chile y China: la Argentina exporta concentrado a Chile, pero importa refinado para su industria, mientras que Chile exporta refinado a China.

La Argentina aspira a ser uno de los principales proveedores globales de cobre de mina para 2030, mientras que Chile ya mantiene una posición consolidada.

En lo bilateral, desde 2017 hasta 2023 San Juan consolidó relaciones institucionales con China sin interferencias estadounidenses. Estas incluyeron acuerdos con provincias chinas (Henan, Shandong), empresas como Shandong Gold y MCC, participación regular en China Mining y vínculos económicos, tecnológicos, y culturales, pese a obstáculos como el caso del proyecto minero La Ortiga. Hasta 2023, Estados Unidos tuvo escasa participación en la minería cuprífera argentina, pero desde 2024, con el gobierno de Milei y la implementación del RIGI, aumentó su interés a través de la Minerals Security Partnership y nuevas alianzas estratégicas para contrarrestar la influencia china. Finalmente, la dimensión multilateral fue limitada durante el periodo estudiado.

¿Qué se puede esperar de ahora en adelante? Un acomodamiento de la política internacional subnacional de San Juan que puede virar hacia tres direcciones diferentes en el marco de su internacionalización intermedia: 1) enfocarse en el relacionamiento bilateral y unilateral con China, alejándose de los lineamientos de la política exterior de Javier Milei y fortaleciendo estrategias principalmente bilaterales, 2) orientarse a fortalecer el relacionamiento con Estados Unidos con estrategias más bien unilaterales y dejar enfriar los vínculos con socios chinos, de forma de alinearse con la política exterior actual o 3) mantenerse en una posición equidistante, más allá de la política exterior de Nación, y fortalecer los mecanismos multilaterales.

Finalmente, el abordaje de la paradiplomacia en este caso de estudio evidencia que el tipo de internacionalización de los actores subnacionales es un factor fundamental para analizar las posibilidades de una posición o acomodamiento nacional más beneficiosa frente a la disputa geopolítica y económica entre potencias por recursos estratégicos, en el marco de la transición energética. Esto a través de mecanismos bilaterales (cooperación descentralizada, visitas a ferias) y unilaterales (promoción del comercio e inversiones extranjeras). El desafío es que las unidades subestatales en las que se encuentran localizados estos recursos estratégicos logren una proyección internacional sólida y diversificada y así colaborar a revalorizar los recursos disponibles en el territorio.

Bibliografía

- Abeldo, A. (4/7/2022). "La OTAN de los metales: alianza de Occidente por minerales críticos". *MiningPress*. Disponible en: <https://miningpress.com/nota/348598/la-otan-de-los-metales-alianza-de-occidente-por-minera-les-criticos>.
- Barberón, A. y Colombo, S. S. (2024). "Políticas de transición energética en la República Popular China y Estados Unidos: cambio tecnológico y geopolítico". *Realidad Económica*, vol. 54, n° 368, 9-42.
- Bertinat, P. y Chemes, J. (2022). "Transición energética y disputa de sentidos". En Nápoli, A. y Marchegiani, P. (comps.), *Informe Ambiental 2022* (131-140). CABA: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).
- Blinder, D. y Vila Seoane, M. (2023). "Presiones estadounidenses a la cooperación tecnológica con China: el caso del sector nuclear de Argentina". *Relaciones Internacionales*, vol. 53, 91-110.
- Bradsher, K. (14/4/2025). "China suspendió exportaciones de metales y tierras raras en medio de tensiones comerciales". *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2025/04/14/espanol/negocios/china-exportaciones-metales-tierras-raras.html>.
- Busso, A. E. (2022). "La política exterior de Alberto Fernández ante las turbulencias internas e internacionales". *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, vol. 2, n° 3, 183-199.
- Calvento, M. (2016). "La Política Internacional Subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina". *Desafíos*, vol. 28, n° 1, 295-332.
- Calvento, M. y Di Meglio, M. F. (2023). "Índice de participación internacional en los municipios intermedios de la Argentina: un abordaje comparativo". *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, n° 137, 93-113.
- Calvento, M. y Rolandi, M. L. (2021). "Una conceptualización alternativa sobre la internacionalización de ciudades en la región latinoamericana, con anclaje en el caso argentino". *Estudios Sociales Contemporáneos*, n° 24, 118-142.

Cámara Argentina de Empresas Mineras (CAEM) (10/2023). *Informe de potencial de desarrollo minero argentino*. CABA: CAEM. Disponible en: <https://www.caem.com.ar/wp-content/uploads/2023/10/CAEM-Potencial-Desarrollo-Minero-Argentino.pdf>.

Cámara Minera de San Juan (CMSJ) (17/10/2019). Amplia repercusión en China de la propuesta minera sanjuanina. *CMSJ*. Disponible en: <https://camaraminerasj.com.ar/amplia-repercusion-en-china-de-la-propuesta-minera-sanjuanina/>.

____ (3/11/2021). “China anunció un acuerdo con el Gobierno argentino en áreas estratégicas”. *CMSJ*. Disponible en: <https://camaraminerasj.com.ar/china-anuncio-un-acuerdo-con-el-gobierno-argentino-en-areas-estrategicas/>.

____ (29/7/2024). “La Cámara de Comercio de Estados Unidos interesada en la minería de San Juan”. *CMSJ*. Disponible en: <https://camaraminerasj.com.ar/la-camara-de-comercio-de-estados-unidos-interesada-en-la-mineria-de-san-juan/>.

Cornago, N. (2001). *Exploring the global dimensions of paradiplomacy. Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs*. Hanover: Forum of Federations.

de Santibañes, F. (2021). “La política exterior argentina frente a la nueva ‘gran estrategia’ de Estados Unidos”. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina. RIPEA*, vol. 1, n° 1, 37-46.

Dietz, K. (2023). “¿Transición energética en Europa, extractivismo verde en América Latina?”. *Nueva Sociedad*, n° 306, 108-120.

do Rosario, J. (23/8/2023). “Exclusiva: Argentina usará dinero del FMI para pagar parte de swap con China”. *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/agencias/exclusiva-argentina-usara-dinero-del-fmi-para-pagar-parte-de-swap-con-china-nid23082023/>.

Embajada en China. República Argentina (10/10/2019). “Se firmó acuerdo de cooperación minera entre Argentina y China”. Disponible en: <https://echin.cancilleria.gob.ar/es/se-firmo-acuerdo-de-cooperacion-minera-entre-argentina-y-china>.

Esquivada, G. (2/11/2023). "La jefa del Comando Sur advirtió sobre la presión agresiva de las inversiones de China en América Latina". *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/estados-unidos/2023/11/02/la-jefa-del-comando-sur-advirtio-sobre-la-presion-agresiva-de-las-inversiones-de-china-en-america-latina/>.

Fagaburu, D. y Rampinini, A. (2026). "Chance or Determination? The Role of Subnational Foreign Policy Amid Geopolitical Disputes in Argentina's Mining Sector, 2018-2023". En Juste, S.; Ting, C.; Trebucq, F. y Cerca Dueñas, C. (eds.), *Exploring Experiences of Paradiplomacy in Asia and Latin America*. CABA: Ediciones CIECS.

Fajgelbaum, P. D. y Khandelwal, A. K. (2022). "The economic impacts of the US-China trade war". *Annual Review of Economics*, vol. 14, 205-228.

Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) (2024). *Mesa de Minería. Informe de proveedores del sector. Julio 2024*. Buenos Aires: INTI. Disponible en: https://cae.m.com.ar/wp-content/uploads/2024/07/Presentacion_Mesa_de_Mineria.pdf.

International Copper Study Group (ICSG) (2024). *World Copper Factbook 2024*. Lisboa: ICSG. Disponible en: <https://icsg.org/copper-factbook/>.

Juste, S. M. (21/8/2024). "Opinión: el rol de China en la reconfiguración de las periferias latinoamericanas". *Dialogue Earth*. Disponible en: <https://dialogue.earth/es/negocios/opinion-china-reconfiguracion-periferias-latinoamericanas/>.

Malacalza, B. (12/4/2025). "La globalización partida". *El Dipló*. Disponible en: <https://www.eldiplo.org/notas-web/la-globalizacion-partida/>.

Manetto, F. y Galarraga Gortázar, N. (18/11/2024). "La vuelta de Trump al poder en Estados Unidos multiplica la incertidumbre geopolítica". *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/america/2024-11-18/la-vuelta-de-trump-al-poder-en-estados-unidos-multiplica-la-incertidumbre-geopolitica.html>.

Míguez, M. C. (2024). "La política exterior de Alberto Fernández (2019-2023): legitimidad, políticas internas y deuda externa". *Revista Relaciones Internacionales*, vol. 97, n° 1, 81-106.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCyT) (8/8/2023). “Argentina y China reafirmaron los esfuerzos en cooperación científica”. *Argentina.gob.ar*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-y-china-reafirmaron-los-esfuerzos-en-cooperacion-cientifica>.

Ministerio de Economía Argentina (2019). *San Juan. Informe Productivo Provincial. Junio 2019*. San Juan: Ministerio de Hacienda. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/29_2019_san_juan.pdf.

____ (2023). “Exportaciones de Minerales. Datos actualizados al 30 de enero de 2023”. Disponible en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMjkyYjU2MTEtOTY3OS00NGIzLWUwO-DUtMGVmY2IxZmIxZGNmliwidCI6ImNiODg0ZGI1LTl0ODUtNGY5Yi05MzhlLTNlNjlxZ-jlYmJlU3YiImMiOjR9&pageName=ReportSectionf11871a6796ade02a1b2>.

Montenegro, M. (23/7/2019). “San Juan y la provincia china de Henan firman memorándum de cooperación”. *SI San Juan*. Disponible en: <https://sisanjuan.gob.ar/gobernador/2019-07-24/16021-san-juan-y-la-provincia-china-de-henan-firman-memorandum-de-cooperacion>.

Muñoz, H. (1978). “Cambio y continuidad en el debate sobre la dependencia y el imperialismo”. *Estudios Internacionales*, vol. 11, n° 44, 88-138.

Okano-Heijmans, M. (2011). “Conceptualizing Economic Diplomacy: The Crossroads of International Relations, Economics, IPE and Diplomatic Studies”. *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 6, 7-36.

Prensa Ministerio de Minería (2/2/2024). “Los 5 proyectos de cobre que posicionan a San Juan en la transición energética”. *SI San Juan*. Disponible en: <https://sisanjuan.gob.ar/23-mineria/2024-02-02/53977-los-5-proyectos-de-cobre-que-posicionan-a-san-juan-en-la-transicion-energetica>.

____ (24/11/2023). “Hua Lian Mining presentó su proyecto de litio ante las autoridades de la provincia”. *SI San Juan*. Disponible en: <https://sisanjuan.gob.ar/mineria/2023-11-24/52732-hua-lian-mining-presento-su-proyecto-de-litio-ante-las-autoridades-de-la-provincia>.

____ (27/9/2018). “La confianza china en la minería sustentable, clave para San Juan”. *SI San Juan*. Disponible en: <https://sisanjuan.gob.ar/mineria/2018-09-26/10225-la-confianza-china-en-la-mineria-sustentable-clave-para-san-juan/amp>.

Redacción *Ámbito* (9/10/2019). “Minería: San Juan selló un acuerdo clave con chinos”. *Ámbito*. Disponible en: <https://www.ambito.com/ambito-nacional/mineria-san-juan-sello-un-acuerdo-clave-chinos-n5058937>.

____ (23/8/2024). “EEUU firma con Argentina un acuerdo para fortalecer inversiones en minería de minerales críticos”. *Ámbito*. Disponible en: <https://www.ambito.com/economia/eeuu-firma-argentina-un-acuerdo-fortalecer-inversiones-mineria-minerales-criticos-n6051985>.

____ (15/4/2025). Aranceles impactan en los metales: el cobre toca máximos históricos y el oro sube. *Ámbito*. Disponible en: <https://www.ambito.com/finanzas/aranceles-impactan-los-metales-el-cobre-toca-maximos-historicos-y-el-oro-n6127513>.

Redacción *BAE Negocios* (9/3/2023). “¿Advertencia para Argentina? Generala de EEUU dijo que China ‘manipula’ a América Latina”. *BAE Negocios*. Disponible en: <https://www.baenegocios.com/mundo/Advertencia-para-Argentina-Generala-de-EEUU-dijo-que-China-manipula-a-America-Latina-20230309-0010.html>.

Redacción *BBC News Mundo* (24/8/2019). “Por qué la guerra comercial entre China y podría ser ‘la más costosa de la historia’”. *BBC News Mundo*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-49452816>.

Redacción *Energía&Negocios* (2017). “Capello busca US\$ 15 mil millones en China para proyectos de cobre”. *Energía&Negocios*. Disponible en: <https://www.energiaynegocios.com.ar/capello-busca-us-15-mil-millones-en-china-para-proyectos-de-cobre/>.

Redacción *Huarpe* (4/14/2025). “El oro y el cobre sanjuanino no pagarán los aranceles de Estados Unidos”. *Huarpe*. Disponible en: <https://www.diariohuarpe.com/nota/el-oro-y-el-cobre-sanjuanino-no-pagaran-los-aranceles-de-estados-unidos-20254514410>.

Redacción *Infobae* (14/4/2025). “China suspendió las exportaciones de minerales críticos en medio de la escalada de tensiones comerciales”. *Infobae*. Disponible en:

<https://www.infobae.com/america/mundo/2025/04/14/china-suspension-las-exportaciones-de-minerales-criticos-en-medio-de-la-escalada-de-tensiones-comerciales/>.

____ (16/4/2025). "Chile mantuvo un primer diálogo directo y constructivo con Estados Unidos sobre los aranceles impuestos por Donald Trump". *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2025/04/16/chile-mantuvo-un-primer-dialogo-directo-y-constructivo-con-estados-unidos-sobre-los-aranceles-impuestos-por-donald-trump/>.

Redacción *Iquique Hoy* (8/9/2022). "Proyecto de pequeña minería chilena crea tecnología de innovación mundial". *Iquique Hoy*. Disponible en: <https://www.iquiquehoy.cl/2022/09/08/proyecto-de-pequena-mineria-chilena-crea-tecnologia-de-innovacion-mundial/>.

Redacción *La Nación* (5/5/2025). "Hallan uno de los mayores yacimientos de cobre, oro y plata del mundo entre la Argentina y Chile". *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/descubrieron-uno-de-los-mayores-yacimientos-minerales-del-mundo-entre-la-argentina-y-chile-nid05052025/>.

Redacción *La Nueva* (4/10/2024). "Tras el giro geopolítico de Milei, advirtió sobre el riesgo de profundizar la relación con China". *Punta Alta*. Disponible en: <https://www.la-nueva.com/puntaalta/nota/2024-10-4-22-43-0-tras-el-giro-geopolitico-de-milei-eeuu-advirtio-sobre-el-riesgo-de-profundizar-la-relacion-con-china>.

Redacción *Minería en línea* (27/9/2018). "La mina californiana de tierras raras atrapada entre Trump y China". *Minería en línea*. Disponible en: <https://mineriaen-linea.com/2018/09/la-mina-californiana-de-tierras-raras-atrapada-entre-trump-y-china/>.

Redacción *MiningPress* (8/1/2025). "Gracias al cobre, Chile finalizó el 2024 con exportaciones en niveles récord". *MiningPress*. Disponible en: <https://miningpress.com/nota/366474/gracias-al-cobre-chile-finalizo-el-2024-con-exportaciones-en-niveles-record>.

Redacción *Página/12* (3/4/2025). "'No teme luchar' en la guerra comercial de Trump. China denunció aranceles de EE.UU. de hasta 245 por ciento". *Página/12*. Disponible

en: <https://www.pagina12.com.ar/818821-china-no-teme-luchar-en-la-guerra-comercial-de-trump>.

Redacción *Panorama Minero* (12/3/2024). “Jujuy: dos proyectos de cobre y oro crecen con inversión local”. *Panorama Minero*. Disponible en: <https://www.panorama-minero.com/es/news/jujuy-dos-proyectos-de-cobre-y-oro-crecen-con-inversion-local>.

Redacción *Perfil* (15/4/2025). “Scott Bessent señaló que el swap con China se extenderá un año y espera que Argentina pueda pagarlo”. *Perfil*. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/scott-bessent-senalo-que-el-swap-con-china-se-extendera-un-ano-y-espera-que-argentina-pueda-pagarlo.phtml>.

Redacción *Perfil* (17/4/2025). “‘Guerra comercial’: en defensa del multilateralismo, China respalda reunión en el Consejo de Seguridad de la ONU”. *Perfil*. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/bravotv/china-no-se-achica-tension-total-por-nuevos-aranceles-de-eeuu.phtml>.

Redacción *Prensa Mercosur* (11/3/2023). “La jefa del Comando Sur de Estados Unidos advirtió sobre la expansión de China en Sudamérica”. *Prensa Mercosur*. Disponible en: <https://prensamercosur.net/2023/03/11/la-jefa-del-comando-sur-de-estados-unidos-advirtio-sobre-la-expansion-de-china-en-sudamerica/>.

Rikap, C. (28/6/2024). “Ley Bases: El ‘doble extractivismo’ de Milei amenaza a Argentina y al planeta”. *democraciaAbierta*. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/es/argentina-javier-milei-ley-bases-doble-extractivismo-datos-conocimiento-big-tech-deuda/>.

Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2024). “América Latina y sus grandes estrategias”. En Sanahuja, J. (ed.), *La sociedad internacional: miradas iberoamericanas* (201-217). Madrid: Fundación Carolina.

Salazar Herrada, E. (18/4/2025). “Perú, Chile y Canadá rechazan revisión de EEUU sobre los aranceles del cobre: países abastecen el 94% del mercado norteamericano”. *Infobae*. Disponible en: https://www.infobae.com/peru/2025/04/17/peru-chile-y-canada-rechazan-revision-de-eeuu-sobre-los-aranceles-del-cobre-paises-abastecen-el-94-del-mercado-norteamericano/?utm_source=chatgpt.com.

- Saxe-Fernández, J. (2009 [1980]). *Dependencia estratégica: una aproximación histórico-conceptual*. Ciudad de México: UNAM. Disponible en: https://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/422trabajo.pdf.
- Solomon, D. y Cambero, F. (9/4/2025). "Chile ve un giro positivo en posibles aranceles de Trump al cobre". *Reuters*. Disponible en: <https://www.reuters.com/markets/commodities/chile-sees-positive-twist-any-trump-tariffs-copper-2025-04-09/>.
- Sturman, K.; Loginova, J.; Worden, S.; Matanzima, J. y Arratia-Solar, A. (2022). *Mission critical: strengthening governance of mineral value chains for the energy transition*. Oslo: Extractive Industries Transparency Initiative (EITI).
- Swanson, A. (25/5/2023). "EE. UU. necesita minerales para los carros eléctricos. Los demás países también". *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2023/05/25/espanol/minerales-criticos-baterias-autos.html>.
- Tejero, L. (23/5/2024). "Gobernadores del noroeste conformaron la Mesa del Cobre para impulsar el crecimiento del sector". *EconoJournal*. Disponible en: <https://econojournal.com.ar/2024/05/gobernadores-del-noroeste-conformaron-la-mesa-del-cobre/>.
- Téllez Ramírez, I. (2024). "La industria mundial del cobre: cambios territoriales y desafíos socioambientales en el siglo XXI". *Región y sociedad*, vol. 36, n° e1858, 1-31. DOI: <https://doi.org/10.22198/rys2024/36/1858>.
- Tokatlian, J. G. (13/6/2021). "Equidistancia y para-diplomacia". *Clarín*. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/equidistancia-diplomacia_0.Zjly6EHYM.html?srsId=Afm-BOoqfd3Y-vLObLfX46JbyVhp1W8a3Q9xMp9PnfAXX22eaqxZdCW5B.
- Villafranca Serrano, B. (4/2/2025). "China y el acopio de materias primas: ¿estrategia o crecimiento?". *CaixaBank Research*. Disponible en: <https://www.caixabankresearch.com/es/economia-y-mercados/materias-primas/china-y-acopio-materias-primas-estrategia-o-crecimiento>.
- Villena, M. (8/4/2025). "EE. UU. anuncia nuevos aranceles para China de hasta un 104% y genera otra jornada de pérdidas en los mercados". *La Tercera*. Disponible

en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/eeuu-anuncia-nuevos-aranceles-para-china-hasta-por-104-y-genera-otra-jornada-de-perdidas-en-los-mercados/>.

Wong, D. y Chipman Koty, A. (15/1/2019). "Cronología de la guerra comercial entre Estados Unidos y China". *China Briefing*. Disponible en: <https://www.china-briefing.com/news/cronologia-de-la-guerra-comercial-entre-estados-unidos-y-china/>.

Zhao, M. (2019). "Is a New Cold War Inevitable? Chinese Perspectives on US-China Strategic Competition". *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 12, n° 3, 371-394. Disponible en: <https://academic.oup.com/cjip/article/12/3/371/5544745>.



 **realidad
económica**

Nº 382 AÑO 56

16 de agosto al 30 de septiembre de 2026

ISSN 0325-1926

Páginas 87 a 120

POLÍTICA COMERCIAL

Impacto de las licencias no automáticas de importación en Argentina en sectores con alta protección durante la administración Cambiemos (2016-2019)

Anahí Rampinini*

* Doctora en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en la Universidad Nacional de Luján (UNLu), Ruta 5 y Avenida Constitución (B6700), Luján, Buenos Aires, Argentina, anahi.rampinini@conicet.gov.ar.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: diciembre de 2025

ACEPTACIÓN: abril de 2026



Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo dilucidar los actores que impulsaron el crecimiento de las importaciones durante la apertura comercial de la Alianza Cambiemos (2015-2019) en nueve sectores seleccionados por su alta cobertura en licencias no automáticas y por registrar incrementos por encima del promedio de 2017 y 2018 (con respecto de 2015). Los resultados validan la hipótesis sobre que en la mayoría de los casos las comercializadoras fueron las principales responsables del aumento importador y, en aquellos sectores en los que las firmas fabricantes también adquirieron relevancia, esto respondió a un proceso de reconversión de productoras a importadoras. Esta fue una estrategia de supervivencia frente a la apertura importadora, la cual generó una contracción productiva reflejada en la caída del empleo registrado.

Palabras clave: Licencias de importación - Política comercial - Administración - Cambiemos - Apertura comercial - Comercializadoras

Abstract

Impact of non-automatic import licenses in Argentina in highly protected sectors during the “Cambiemos” administration (2016–2019)

This paper aims to elucidate the actors that drove import growth during the trade opening of the Cambiemos Alliance (2015–2019) in nine sectors selected for their high coverage of non-automatic licenses and for recording above-average increases in 2017 and 2018 (compared to 2015). The results validate the hypothesis that, in most cases, trading companies were primarily responsible for the increase in imports, and in those sectors where manufacturing firms also gained relevance, this was due to a process of reconversion from producers to importers. This served as a survival strategy in the face of import opening, which generated a productive contraction reflected in the decline of registered employment.

Keywords: Import licenses – Trade policy – Cambiemos administration – Trade opening – Trading companies

Introducción

El siguiente documento se propone ser una continuidad del trabajo “La utilización de las licencias no automáticas de importación en Argentina durante la administración Cambiemos (2015-2019): cambios, rupturas y continuidades” (Rampinini, Mondino y Padín, 2025). En dicho trabajo se estudió, por un lado, los resultados que generaron las licencias no automáticas (LNA) en las importaciones generales y en los rubros importadores con media¹ y alta² tasa de cobertura en las LNA,³ durante la gestión de Cambiemos (2015 al 2019). Por otro lado, se analizó cómo el aumento desmesurado de las importaciones afectó los niveles de actividad, empleo y la cantidad de empresas de los sectores productivos.

Los resultados principales de dicho estudio demostraron primero que, durante la gestión de Cambiemos, a pesar de sostener o aumentar los niveles de cobertura de las LNA en monto y en la cantidad de posiciones⁴ a nivel sectorial, en comparación gestión de gobierno previa, existió un incremento generalizado de las importaciones en monto (dólares) y cantidad (kilos) a partir de 2017 y hasta la crisis de mediados de 2018. Segundo, los sectores con alta cobertura en las LNA reportaron una

¹ Definidos como aquellos en que el monto con LNA superior al 30% pero inferior al 60% del total importado por sector a cuatro dígitos del CIIU (clasificación internacional industrial uniforme).

² Definidos como aquellos en que el monto con LNA superaba el 60% del total importado por sector a cuatro dígitos del CIIU.

³ Los niveles de cobertura en monto por sector CIIU a cuatro dígitos de desagregación son calculados en función del monto total CIF (el incoterm CIF significa que el monto importado incluye el costo de la mercadería importada más el seguro y flete internacional) importado con posiciones que contaban con LNA sobre el total importado del sector para 2016.

⁴ Los niveles de cobertura en cantidad de posiciones por sector CIIU a cuatro dígitos de desagregación son calculados en función de cantidad de posiciones del Sistema Informático Malvina (SIM) a doce dígitos que son afectados con LNA, en función del total.

mayor tasa de crecimiento en las importaciones que el resto de los sectores. Tercero, se evidenció en términos generales que el grupo de sectores que registraron bajas en las importaciones fueron aquellos relacionados con la actividad industrial, mientras que los que reportaron incrementos se vinculan a bienes de consumo, lo que se manifestó también en una caída del IFV a nivel industrial. Cuarto, el crecimiento de las importaciones estuvo acompañado por un aumento histórico generalizado en la cantidad de empresas, tanto comercializadoras como no (principalmente productoras) y tanto nuevas importadoras como existentes, en sectores con y sin LNA. No obstante, las empresas comercializadoras fueron las que mayor responsabilidad tuvieron en el incremento de las importaciones en 2017 y 2018, en comparación con 2015. Estas, a su vez, aumentaron la diversificación de sus canastas importadoras por tipo de producto/sector importado y por un monto total importado con LNA que abarca casi la mitad de sus importaciones durante esos años. Quinto, el crecimiento de las importaciones generalizado en 2017 y 2018, en conjunto con la inexistencia de restricciones a la importación en las LNA, generó una caída generalizada del IFV industrial, del empleo y de la cantidad de empresas que, si bien afectó todos los sectores industriales, tuvo mayor impacto en los sectores que tenían alto nivel de cobertura en monto en las LNA que en el resto y, sobre todo, dentro de estos, en aquellos identificados como sensibles durante la anterior gestión de gobierno. Por lo tanto, se evidencia un proceso que se denominó por los autores como de sustitución inversa, en contraposición al tradicional proceso de sustitución de importaciones. En efecto, la falta de protección durante la implementación de las LNA en sectores con alta cobertura, seguida de una apertura importadora, derivó en una caída de los niveles de producción industrial, acompañada por una reducción del empleo y cierre de empresas.

En función a tales hallazgos, en el presente trabajo se plantea como objetivo dilucidar los actores responsables del crecimiento de las importaciones detrás de la apertura comercial, planteando como hipótesis que las comercializadoras fueron las principales responsables del incremento en los sectores a estudiar y que en aquellas en que las fabricantes también acompañaron este incremento, esto se debió a un cambio en el comportamiento de las empresas del sector, de productoras a importadoras, como estrategia de supervivencia por parte de las productoras, debido a la apertura generalizada de las importaciones.

A fin de cumplir con el objetivo y testear la hipótesis antes planteada se seleccionan nueve sectores CIU a cuatro dígitos⁵ en los que se detectó una alta tasa de cobertura en monto de las LNA y un crecimiento de las importaciones superior al promedio general del 40% para el periodo 2017-2018 y en comparación con el 2015. Estos sectores son: calzado, productos de arcilla y cerámica, artículos confeccionados de materiales textiles, alfombras y tapices, prendas de vestir, edición de periódicos y revistas, motores y generadores eléctricos, construcción y reparación de buques y maquinaria agropecuaria y forestal.

Luego de esta introducción, presentaremos los antecedentes en esta medida de política comercial, primero a nivel internacional, haciendo una breve referencia respecto de las características de las licencias de importación y su marco normativo, y luego a nivel nacional, realizando un breve análisis de su implementación en las diferentes gestiones de gobierno. En la tercera sección, se realiza el análisis de los actores que propiciaron el incremento de las importaciones en los sectores seleccionados, testeando la hipótesis planteada y separando el análisis en tres grupos de sectores a fin de facilitar el análisis. Por último, se presentan las reflexiones finales.

Antecedentes

El marco regulatorio de las licencias de importación tiene su antecedente en las negociaciones comerciales llevadas a cabo durante la Ronda de Tokio (1973-1979) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en esta se consensuó un Código de Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación cuya finalidad era evitar que los procedimientos para el trámite de licencias obstaculicen el comercio internacional. Este Código sirvió de soporte para el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación del GATT de 1994, adoptado en la Ronda Uruguay (1986-1994), a partir de la cual se estableció la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 1995 (Rampinini, Mondino y Padín, 2025).

⁵ Siguiendo el trabajo de Rampinini, Mondino y Padín (2025), de los 139 sectores importadores totales detectados en 2016, veintiún sectores reportaban una tasa de cobertura de LNA mayor al 60% en monto, diecinueve de estos tuvieron un crecimiento positivo en las importaciones, si se comparan 2017 y 2018 con 2015, y los nueve restantes registraron un incremento superior al promedio general de las importaciones (40%) en estos mismos años.

Los principales objetivos del Acuerdo fueron: simplificar los procedimientos para el trámite de licencias de importación y darles transparencia, garantizar la aplicación y administración justas y equitativas de esos procedimientos y evitar que los procedimientos aplicados para la concesión de licencias de importación tengan por sí mismos efectos de restricción o distorsión de las importaciones (Rampinini, 2020). El Acuerdo define el trámite de licencias de importación como un

procedimiento administrativo utilizado para la aplicación de los regímenes de licencias de importación que requieren la presentación de una solicitud u otra documentación (distinta de la necesaria a efectos aduaneros) al órgano administrativo pertinente, como condición previa para efectuar la importación en el territorio aduanero del Miembro importador. (OMC, 2025: 288-289)

El Acuerdo también precisa dos tipos de trámites de licencias, una es de aprobación automática, las licencias automáticas de importación (LA), mientras que la otra es de carácter no automático, licencias no automáticas de importación (LNA). En la primera las autoridades nacionales deben expedirse en el plazo máximo de diez días hábiles a partir de su petición, su justificación responde a fines meramente de control y recopilación de datos estadísticos. En la segunda, las autoridades deben expedirse en el plazo de treinta días hábiles, con posibilidad de ampliarse a sesenta días hábiles como máximo, solo en caso de que todas las solicitudes se examinen en forma simultánea; a su vez, el período de validez de la licencia una vez concedida, previo a la embarcación de la mercancía, debe ser razonable y no tan breve que impida las importaciones⁶ (Rampinini, 2019).

En cuanto al uso de estos instrumentos en la Argentina, las primeras licencias datan de 1999,⁷ no obstante, recién durante la posconvertibilidad comenzaron a tener un uso más intensivo. Durante la primera etapa de su implementación

⁶ En la Argentina, este corpus normativo fue internalizado a través de la Ley 24.425, sancionada el 7 de diciembre de 1994, que aprueba el Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, las decisiones, declaraciones y entendimiento ministeriales y el Acuerdo de Marrakech.

⁷ Existen antecedentes previos, como la Declaración Jurada de Composición de Producto (DJCP) establecida en 1995, fundamentada normativamente en la Ley de lealtad comercial.

(2003 al 2007) las licencias tenían un rol marginal como instrumento de política, solo un 0,7% del total de las posiciones arancelarias de la Nomenclador Común del Mercosur (NCM) del periodo. En la segunda etapa (2008 al 2012) tuvieron un uso más intensivo, durante y luego de la crisis internacional. Allí, el número de posiciones arancelarias NCM alcanzadas ascendió, en promedio, el 13,9% del total de posiciones que registraron importaciones, alcanzando sectores productivos (gráficos 1). En esta etapa, el plazo de otorgamiento solía extenderse más allá de los sesenta días, lo cual constituía un elemento relativamente disuasorio de las importaciones, ante la incertidumbre que generaba su tramitación y los costos adicionales asociados al almacenamiento de la mercadería en depósitos fiscales (Heyn y Moldován, 2011).

El año 2008 marcó un punto de quiebre en el uso más intenso de estos instrumentos de política comercial, debido al estallido de la crisis financiera y las dificultades internas que esto acarrearía para la economía argentina, sumada a las que ya contaba, que poco a poco manifestaría una desaceleración del crecimiento,⁸ seguido de una etapa de restricción externa que debía contenerse (Schteingart, 2016). En este contexto, la utilización intensiva de las LNA por parte de la administración kirchnerista tuvo un triple propósito: 1) disminuir la tasa de crecimiento de las importaciones que podían poner en riesgo sectores productivos estratégicos, 2) morigerar el impacto de la crisis internacional limitando el ingreso de importaciones baratas y 3) impulsar un proceso de sustitución de importaciones (Rampinini, 2019).

En cuanto a la tercera etapa (2012-2015), se priorizó una intervención estatal más robusta en el frente externo, orientada a evitar la caída sistemática de reservas y sortear una crisis de balanza de pagos que afectase el nivel de actividad y empleo. Para ello, las LNA fueron reemplazadas por otro instrumento de mayor calibre, las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI), establecidas en el mes de febrero de 2012 mediante las Resoluciones Generales AFIP 3252 y 3255.⁹ Las DJAI abarcaron todas las posiciones arancelarias, afectando una parte

⁸ Al respecto, ver Manzanelli, Barrera y Basualdo (2015).

⁹ Ambos instrumentos coexistieron en 2012, hasta la derogación de las LNA a principios de 2013.

sustancial de los subregímenes aduaneros de importación, con ciertas excepciones, como los regímenes de donaciones, muestras, franquicias diplomáticas, courier y envíos postales. Este mecanismo acrecentó las tensiones con parte relevante de los sectores empresariales, principalmente con los extranjeros, lo que derivó en una solicitud de consultas en la OMC y el posterior establecimiento de un Grupo Especial ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC, a pedido de la Unión Europea, Estados Unidos y Japón, en 2012.¹⁰ Se invocaba falta de información en el alcance de las observaciones realizada por la Argentina en relación con el procedimiento de las DJAI y un aumento sustancial del alcance. Los resultados de este proceso derivaron en el informe final del 22 de agosto de 2014 en el que el Grupo Especial concluyó que el país había actuado de manera incompatible con los compromisos asumidos en la OMC, fallando en contra de la Argentina. Ante este resultado, la Argentina solicitó un plazo prudencial de aplicación, el cual tuvo fecha de expiración el 31 de diciembre de 2015, compromiso que debía cumplir la próxima gestión de gobierno (Rampinini, 2019).

Con la llegada del gobierno de Cambiemos se evidenció un cambio en la política económica y comercial de Argentina, destacada por la idea de “integrar a la Argentina en el mercado global” mediante una mayor apertura comercial. Por lo cual el compromiso asumido en el marco de la OMC, de eliminación de las DJAI, no significó mayores dificultades y se regresó a un esquema de LNA a partir de la Resolución 5 del 22 de diciembre de 2015.¹¹ Si bien la cantidad de posiciones y sectores involucrados fue muy superior a la de la anterior gestión, la política aper-

¹⁰ El caso “Argentina v Medidas relativas a la importación” reconoce como primer antecedente formal la solicitud de consultas realizada por la Unión Europea el 25 de mayo de 2012, que impugnaba las DJAI, la utilización de las licencias de importación y ciertos requisitos comerciales adicionales aplicados por el país, denominados prescripciones relativas al comercio (PRC). Luego se sumaron reclamos similares en las solicitudes de consultas cursadas por Estados Unidos y Japón (fechadas ambas el 21 de agosto de 2012) y por México (presentada el 24 de agosto de 2012). Este país, de todos modos, decidió no avanzar con la disputa luego de que prosperaran las negociaciones bilaterales. Al no resolverse las diferencias en la etapa de consultas, los reclamantes solicitaron el establecimiento de sendos Grupos Especiales, ante lo cual el OSD decidió v en su reunión del 28 de enero de 2013 v establecer un único Grupo para examinar los asuntos planteados, que se conformó el 27 de mayo de 2013.

¹¹ Tal como informó la Argentina a la OMC: “Las mercaderías comprendidas en todas las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) con destinación definitiva para consumo deben tramitar licencias de importación. En la mayoría de los casos son licencias automáticas, con excepción de las mercaderías comprendidas en los Anexos II a XVII de la Resolución 5/2015 del Ministerio

turista implicó cambios regulatorios y en las formas de uso del instrumento y debilitó el rol previo de las LNA como herramientas de protección del empleo y de la producción en sectores considerados sensibles.

En cuanto a los cambios administrativos asociados con la nueva gestión de las LNA, se puede indicar que estas se gestionaban a través del denominado Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI) y su aprobación demoraba entre veinticuatro y cuarenta y ocho horas. Otro cambio significativo fue la cantidad de posiciones arancelarias NCM¹² afectadas con la medida, la cual creció considerablemente respecto del total de posiciones afectadas en periodos previos, pasando de un promedio del 10% (2008-2011) a un promedio del 30% durante todo el gobierno de la Alianza Cambiemos (gráficos 1).

En resumen, en función con lo analizado en Rampinini, Mondino y Padín (2025), para el 2016 los indicadores de cobertura en términos del monto afectado con las LNA por sobre el total de cada sector CIIU a cuatro dígitos señalan que 20¹³ rubros contaban con una cobertura superior al 60%, mientras que para 2011 solo ocho de estos estaban cubiertos con el instrumento,¹⁴ aquellos que fueron consi-

de Producción, con las aclaraciones implementadas por la Resolución de la Secretaría de Comercio 2/2016, las cuales deberán tramitar licencias no automáticas de importación” Al respecto, ver OMC (10/3/2016).

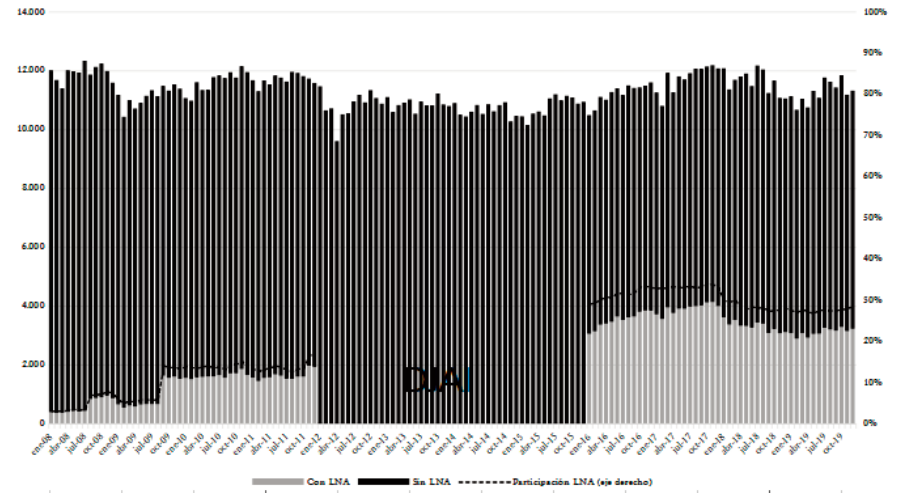
¹² Si bien las Resoluciones están a nivel de posiciones NCM, las excepciones dentro de estas están contempladas a nivel de posiciones del Sistema Informático María (SIM), es decir, a doce dígitos de desagregación, por lo cual se trabaja todo en termino de posiciones SIM.

¹³ Estos son: CIIU 1711 preparación e hilatura de fibras textiles (81% de cobertura); CIIU 1721 artículos confeccionados de materiales textiles (89%); CIIU 1722 tapices y alfombras (100%); CIIU 1730 tejidos y artículos de punto y ganchillo (100%); CIIU 1810 prendas de vestir (96%); CIIU 1912 maletas, bolsos de mano y artículos similares (93%); CIIU 1920 calzado (97%); CIIU 2212 edición de periódicos, revistas (100%); CIIU 2221 actividades de impresión (93%); CIIU 2511 cubiertas y cámaras de caucho (82%); CIIU 2693 productos de arcilla y cerámica (72%); CIIU 2812 tanques, depósitos y recipientes de metal (88%); CIIU 2813 generadores de vapor (83%); CIIU 2899 otros productos elaborados de metal (61%); CIIU 2921 maquinaria agropecuaria y forestal (90%); CIIU 3110 motores, generadores y transformadores eléctricos (63%); CIIU 3130 hilos y cables aislados (97%); CIIU 3190 otros tipos de equipo eléctrico (67%); CIIU 3430 partes, piezas y accesorios para vehículos (64%); CIIU 3511 construcción y reparación de buques (95%).

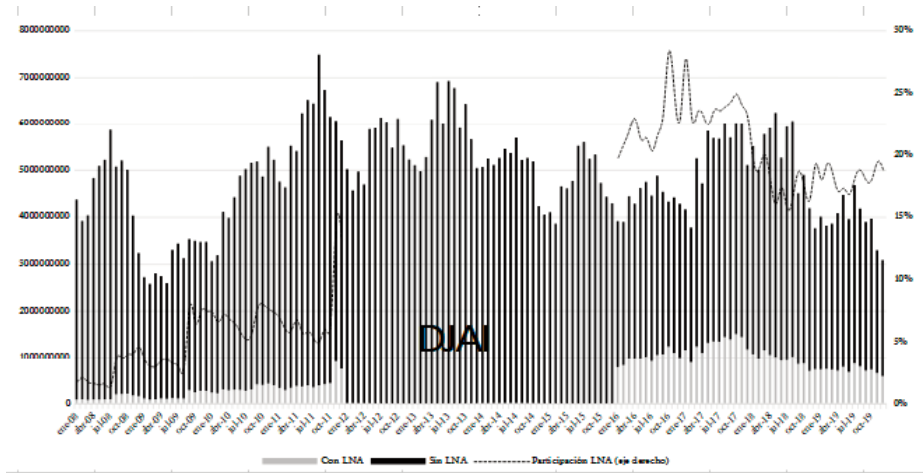
¹⁴ Motocicletas, calzado, muebles, maletas, bolsos de mano y artículos de talabartería, actividades de impresión, cubiertas y cámaras de caucho, prendas de vestir, tejidos y artículos de punto y ganchillo.

Gráficos 1

1a. Posiciones arancelarias SIM que registraron comercio, por mes, con y sin licencia de importación (2008-2019)



1b. Monto CIF, por mes, con y sin licencia de importación (2008-2019)



Fuente: elaboración propia sobre la base de ADUANA, Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), Resoluciones Secretaría de Comercio

derados como sensibles a las importaciones para dicha gestión de gobierno (Heyn y Moldován, 2011; Rampinini, 2020). Por lo tanto, se podría afirmar que la gestión Cambiemos aumentó la cantidad de sectores alcanzados por el instrumento.

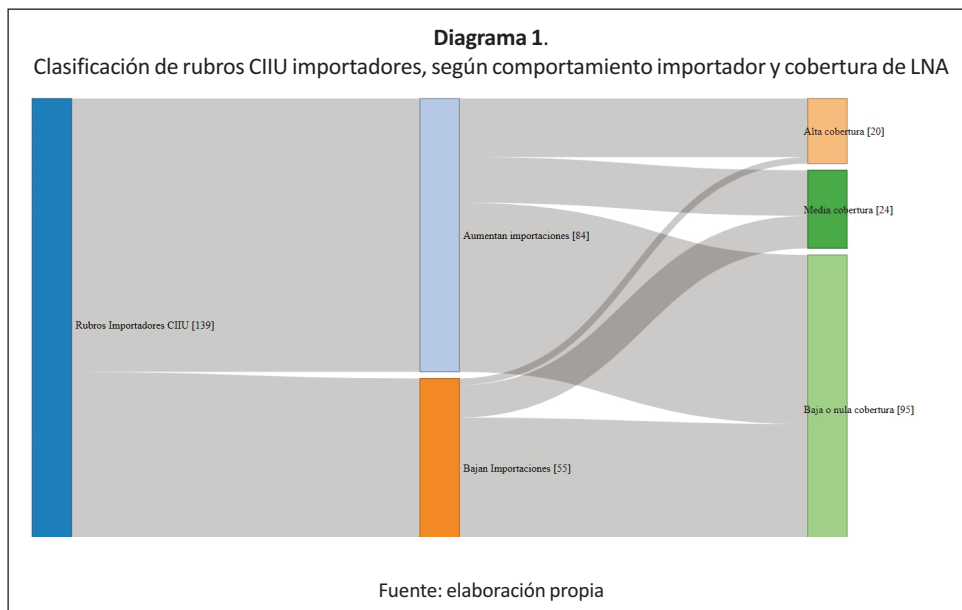
Análisis de impacto sectorial

Análisis específico de las importaciones con LNA en sectores seleccionados

En función del análisis realizado en Rampinini, Mondino y Padín (2025), en que se mostró que de los 139 sectores importadores 24¹⁵ cuentan con cobertura media en las LNA, es decir, superior al 30% pero inferior al 60% (de los cuales diez incrementan sus importaciones, si se calcula el promedio 2017 y 2018, con respecto al 2015), y 20 cuentan con una cobertura alta, es decir, superior al 60% por sobre el total importado del sector en 2016 (de los cuales 18 incrementan sus importaciones, si se calcula el mismo periodo que el anterior) (diagrama1).

El presente trabajo selecciona nueve de los veinte rubros con alta cobertura, dado que en ellos se registró un crecimiento superior al promedio general (40%) en las importaciones durante 2017 y 2018 con respecto al 2015 (gráfico 2). Estos rubros son: calzado (45% de incremento en las importaciones); productos de arcilla y cerámica (47% de incremento en las importaciones); artículos confeccionados de materiales textiles (48% de incremento en las importaciones); alfombras y tapices (65% de incremento en las importaciones); prendas de vestir (71% de in-

¹⁵ Estos son: CIU 1723 cuerdas, cordeles, bramantes y redes (57% de cobertura); CIU 1729 otros productos textiles (36%); CIU 2021 tableros de madera (56%); CIU 2102 papel y cartón ondulado y de envases de papel y cartón (31%); CIU 2109 otros artículos de papel y cartón (44%); CIU 2430 fibras manufacturadas (37%); CIU 2519 otros productos de caucho (32%); CIU 2610 vidrio (42%); CIU 2691 productos de cerámica no refractaria para uso no estructural (38%); CIU 2710 industrias básicas de hierro y acero (37%); CIU 2811 productos metálicos para uso estructural (35%); CIU 2912 bombas, compresores, grifos y válvulas (47%); CIU 2913 cojinetes, engranajes, trenes de engranajes (52%); CIU 2919 otros tipos de maquinaria de uso general (50%); CIU 2922 máquinas herramienta (44%); CIU 2923 maquinaria metalúrgica (48%); CIU 2924 maquinaria para la explotación de minas y canteras (36%); CIU 2925 maquinaria para la elaboración de alimentos, bebidas y tabaco (33%); CIU 2929 otros tipos de maquinaria de uso especial (44%); CIU 2930 aparatos de uso doméstico (45%); CIU 3420 carrocerías para vehículos automotores (58%); CIU 3610 muebles (95%); CIU 3693 artículos de deporte (40%); CIU 3694 juegos y juguetes (48%).

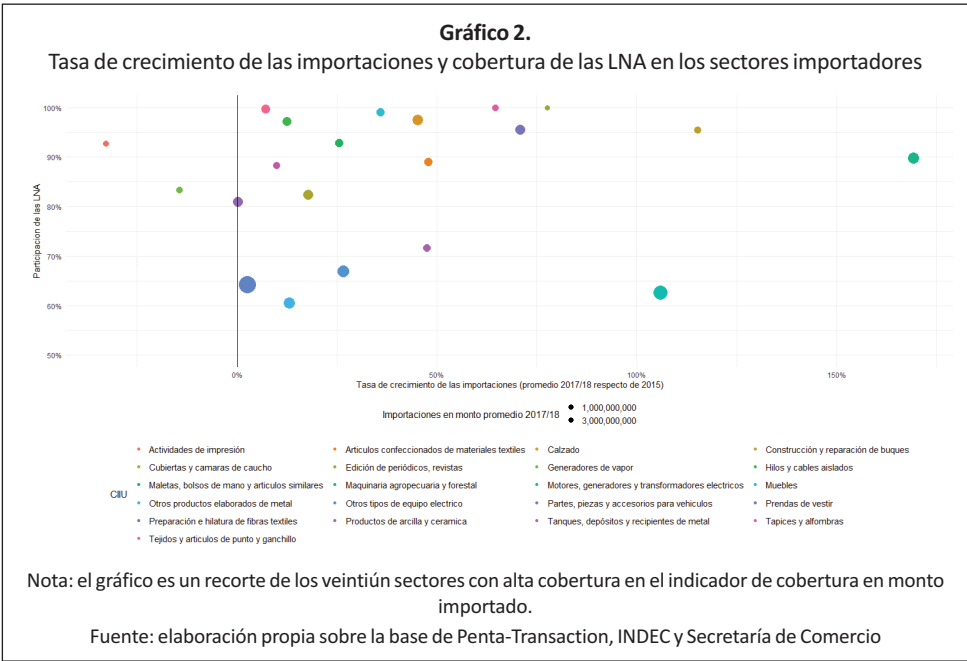


cremento en las importaciones); edición de periódicos y revistas (78% de incremento en las importaciones); motores y generadores eléctricos (106% de incremento en las importaciones); construcción y reparación de buques (115% de incremento en las importaciones) y maquinaria agropecuaria y forestal (169% de incremento en las importaciones).

A su vez, si bien el indicador que guía la investigación es el monto importado afectado por la cobertura de las LNA, también es importante mencionar que cinco¹⁶ de estos rubros además registran alta cobertura en términos de posiciones SIM, con valores superiores al 85%, y que los cuatro¹⁷ sectores restantes, si bien

¹⁶ Estos son: tapices y alfombras con 100% de cobertura en termino de posiciones SIM; edición de periódicos, revistas con 100% de cobertura también; calzado con 88%; prendas de vestir con 87% y artículos confeccionados de materiales textiles con 85%.

¹⁷ Estos son: construcción y reparación de buques con el 30% de cobertura en termino de posiciones SIM; motores, generadores y transformadores eléctricos con el 44%; productos de arcilla y cerámica con el 53%; maquinaria agropecuaria y forestal con el 62%. En estos sectores se tendrá debida atención a este tema en el momento de su análisis y a fin de no incurrir en errores metodológicos.

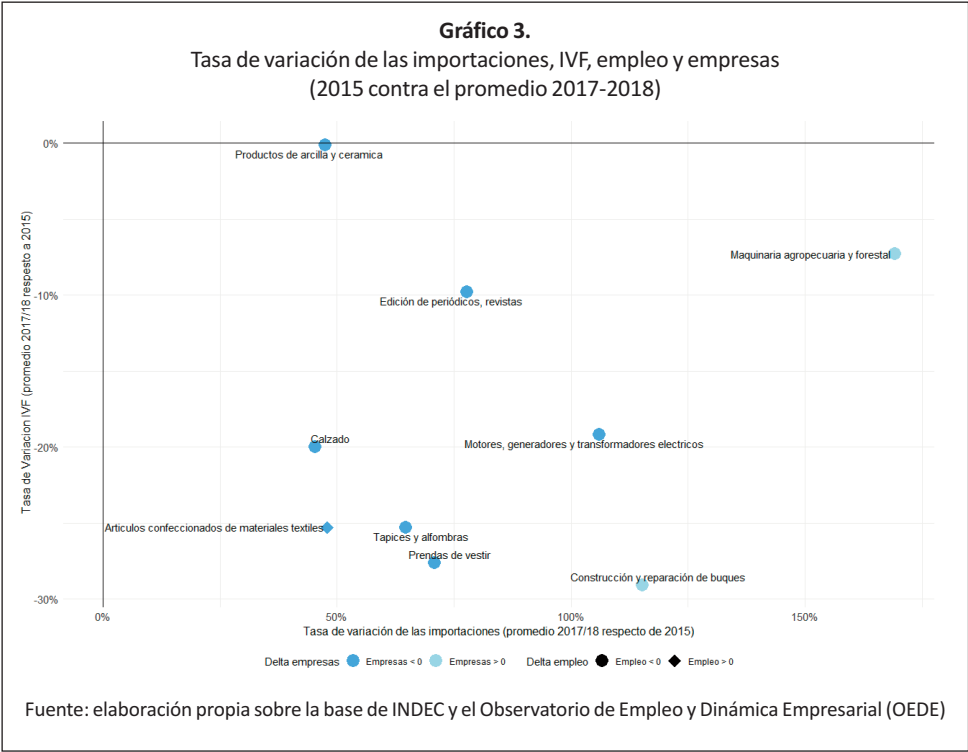


cuentan con una cobertura inferior al 85%, la cantidad de posiciones afectadas por lo menos llega al 30% del sector.

Por otro lado, estos sectores comparten en términos generales ciertos comportamientos importantes a destacar, aunque estos no dan origen a la selección sectorial antes mencionada. Entre los que se destaca un incrementaron de las importaciones promedio 2017 y 2018 por encima de 2015, en conjunto con una retracción del volumen físico de producción (IVF)¹⁸ durante ese mismo periodo de comparación. Sumado a que en la mayoría de los sectores esto se da con una caída del empleo y de la cantidad de empresas (con excepción a un sector en cada una de estas variables, tema que será atendido en las siguientes secciones),¹⁹ estos datos hacen más pertinente el objeto de la investigación presente.

¹⁸ Los datos del IVF son a dos dígitos del CIU, ya que no existe mayor desagregación de este dato en INDEC.

¹⁹ El sector de artículos confeccionados con material textil registra una suba (4%) en el empleo promedio 2017 y 2018 con respecto a 2015 y el sector construcción y reparación de buques lo hace en la cantidad



En efecto, como ya se ha mencionado en la introducción, el objetivo del análisis es entender quiénes estuvieron detrás del crecimiento de las importaciones en estos sectores que tuvieron una alta cobertura en monto de las LNA. A partir de esta inquietud, se expone la conjetura señalada en la introducción, en dos hipótesis bien claras a comprobar: la principal es que el crecimiento de las importaciones fue propiciado por empresas comercializadoras; la segunda, es que en aquellos sectores donde las importaciones estuvieron también motorizadas por las empresas fabricantes, esto se debió a un cambio en el comportamiento de las empresas del sector, de productoras a comercializadoras/importadoras.

de empresas (4%) en igual periodo de comparación. A su vez, cabe destacar que maquinaria forestal mantiene ambas variables estables.

Para avanzar con esto, primero se parte del estudio histórico de las importaciones (en cantidad y monto) con LNA sin LNA²⁰ y de los indicadores de cobertura (en monto CIF y en posiciones), a los efectos de conocer y comparar los efectos dispares del instrumento entre ambas gestiones de gobierno. Para los casos donde la licencia solo se aplicó en la gestión Cambiemos, la medida de referencia histórica a comparar será la DJAI. Segundo, para entender qué actores propiciaron los incrementos de las importaciones se distingue el comportamiento por tipo de actividad (fabricantes y comercializadoras) del grupo de empresas que tiene mayor peso (60% de participación)²¹ en el monto importado de 2018²² (año de mayor crecimiento de las importaciones) y que mayor incidencia tiene en el crecimiento (de 2017 y 2018 con respecto a 2015). Tercero, se estudia cómo el incremento de las importaciones incidió en el empleo de las empresas seleccionadas, agrupadas por tipo de actividad (fabricantes y comercializadoras), infiriendo de esta forma su impacto en la producción. A su vez, en algunos sectores, a los efectos de simplificar el análisis y/o debido a la incidencia que han tenido algunas pocas empresas en las importaciones, se seleccionan algunos casos de empresas, ya sea fabricantes o comercializadoras, como casos testigo.

El desarrollo de la presente investigación agrupa los nueve sectores anteriormente seleccionados en tres grupos de análisis con el fin de facilitar su comprensión. En primer lugar, se analizan cuatro sectores con mayor nivel de detalle, ya que contaban con LNA durante la gestión del gobierno anterior y, además, experimentaron una importante reducción de sus importaciones, ya fuera a partir de la implementación de las LNA o de las DJAI. Estos sectores son: calzado, prendas de vestir, artículos de confección de materiales textiles y tapices y alfombras. En segundo lugar, se analizan dos sectores que no contaron con LNA antes de 2012, pero que registraron

²⁰ Si bien los gráficos son presentados en kilos, se analizan también en monto CIF a los efectos de evitar cualquier tipo de comportamiento disonante entre ambas variables.

²¹ Se utiliza un corte del 60% como una medida que explica una porción significativa del comercio, lo que permite tener una aproximación sobre la naturaleza de la composición.

²² Se selecciona primero la incidencia en el monto, ya que en caso de seleccionar solo la de mayores incrementos se puede incurrir en errores, debido a que pueden significar un gran incremento en las importaciones sin peso en el monto importado.

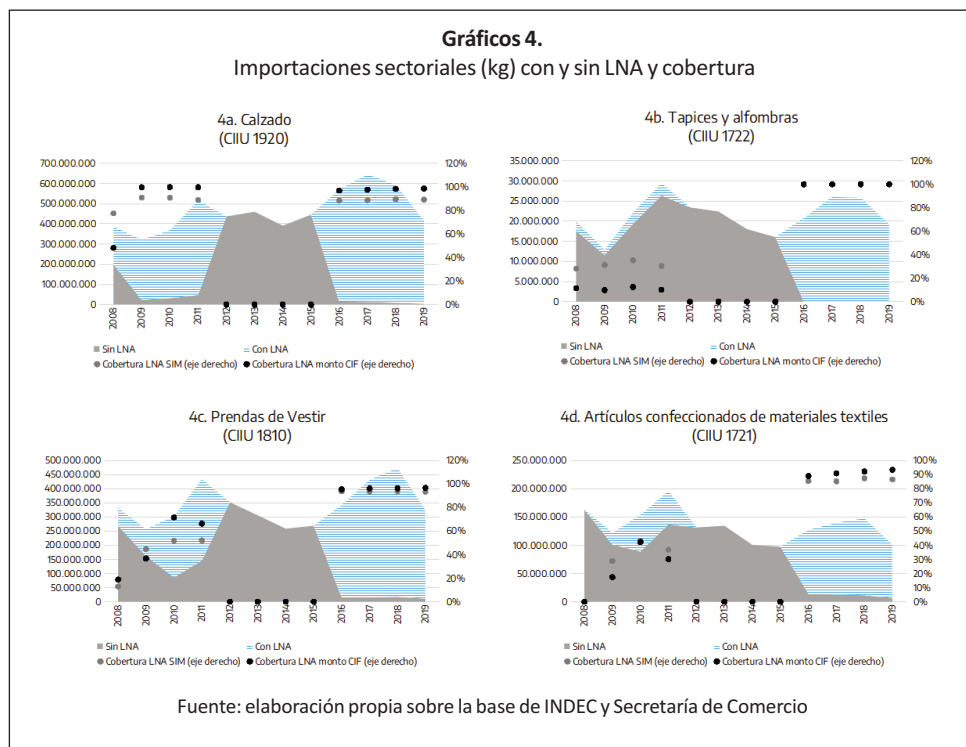
una reducción sustancial de las importaciones a partir de la implementación de las DJAI: periódicos y revistas y productos de arcilla y cerámica. En tercer lugar, se analizan los tres sectores restantes, que corresponden a bienes de capital, debido a que no cuentan con algunas de las características anteriores y tienen particularidades específicas que detallar, estos son: motores generadores y transformadores eléctricos, construcción y reparación de buques y maquinaria agropecuaria y forestal.

Análisis del primer grupo: calzado, prendas de vestir, artículos confeccionados de materiales textiles y tapices y alfombras

En relación con el primer grupo, como se observa en el gráfico 3, los sectores calzado y prendas de vestir reportaron una alta cobertura en el monto de las LNA, a partir de la gestión de Cambiemos, la cual fue sostenida en el tiempo (para 2016, el primer sector reporta 97% de cobertura y el segundo 96%,) y heredada de la administración kirchnerista (para 2011, el primer sector reporta 91% de cobertura y el segundo 66%). No obstante, los resultados de la implementación de la medida fueron notoriamente distintos entre ambas administraciones, ya que en 2011 las importaciones con LNA registraron una caída tanto en kilos como en monto, profundizándose una disminución del total importado, mientras que en 2016 ambos sectores manifestaron un aumento tanto en monto como en cantidades importadas, superando los picos históricos registrados en todo el periodo, en conjunto con una caída de la actividad productiva durante todo el periodo de Cambiemos.

En cuanto a los sectores de confeccionados de materiales textiles y tapices y alfombras, si bien tienen una baja cobertura en el monto de las LNA hasta 2012 (reportando el primer sector un 30% y el segundo un 10% en monto CIF, en 2011), a partir de la implementación de las DJAI las importaciones en kilos y monto caen sustancialmente. Posteriormente, durante la gestión de Cambiemos y a pesar de incorporar estos sectores al esquema de LNA con altos niveles de cobertura tanto en monto como en posiciones, las importaciones registraron un crecimiento tanto en cantidad como en monto.²³ Incluso, en el caso de tapices y alfombras alcanza niveles altos, similares a los previos a la implementación de las DJAI. Asimismo,

²³ Los gráficos son presentados en kilos, pero se realizan ambos análisis en kg y valor.



esto se da con una retracción de la actividad productiva de estos sectores durante todo el periodo macrista.

En definitiva, en este primer grupo de sectores se refuerza la idea de que los resultados de la implementación de las LNA durante el macrismo no tuvieron el mismo efecto restrictivo que durante la anterior gestión.

Observando hacia adentro de los sectores, para el caso del sector calzado, el tipo de empresas que más dinamizaron el crecimiento de las importaciones en monto durante 2017 y 2018 fueron las fabricantes, superando ampliamente los registros históricos, siendo además la actividad de mayor peso en el total importado de esos años. No obstante, cabe mencionar el destacado crecimiento e importancia en peso de las comercializadoras, aunque no han superado los registros históricos.

En cuanto al sector prendas de vestir, el crecimiento de ambas actividades es notable superando los picos históricos, manteniendo relativamente estables sus participaciones, aunque ganando un leve terreno las comercializadoras. No obstante, el peso de esta última actividad sobre el total importado es sustancialmente mayor. Por último, artículos confeccionados de materiales textiles y tapices y alfombras reportaron crecimientos mayores en el conjunto de empresas comercializadoras, superando ampliamente el pico histórico del periodo.

En cuanto al análisis de los actores, para el caso del sector calzado solo diez empresas (seis fabricantes del mismo sector y cuatro comercializadoras de calzado deportivo principalmente) de las cuales tres corresponden a un mismo grupo económico (con ambas actividades, dos fabricantes y una comercializadora) de un total de 15.269²⁴ empresas (es decir, 0,5% del total) importaron el 60% del total en 2018²⁵ (año de mayor crecimiento, pero que mantienen constante durante toda la serie analizada). A su vez, el 99% de sus importaciones son con LNA, debido a los altos niveles de cobertura del sector. Estas empresas no solo tienen una gran participación sobre el monto total importando, sino que contribuyeron con el 70%²⁶ en promedio del incremento de 2017-2018 con respecto a 2015.

Si se observa el gráfico 4a, en los que se detalla el comportamiento de las diez empresas, se detecta que tanto los fabricantes como las comercializadoras, a partir de la implementación de las DJAI, comienzan a importar menos (sobre todo las comercializadoras). Posteriormente, durante la gestión Cambiemos ambos tipos de actividad incrementan sus importaciones hacia 2017, pero el aumento de las fabricantes es mayor a los registros históricos, mientras que en las comercializadoras se encuentran un poco por debajo de su pico. Por tanto, se repite en este recorte de empresas el mismo comportamiento general del sector, siendo las fa-

²⁴ El análisis del sector calzado no incluye las importaciones del sector partes de calzado, ya que estas posiciones corresponden al insumo de la cadena para la fabricación de calzado.

²⁵ Si se toma el promedio 2017-2018 con respecto al 2015, los resultados son los mismos.

²⁶ Para establecer esta comparación se realiza un corte en un millón de dólares en 2015, a fin de tomar los montos más significativos en torno al crecimiento y que los datos no reflejen un crecimiento elevado debido a que en 2015 las importaciones eran muy bajas.

bricantes mayormente responsables por los incrementos de las importaciones en tasa y en monto, aunque el incremento de las comercializadoras es significativo y acompaña.

A fin de verificar que el aumento de las importaciones se debe a una reconversión de fabricantes a importadoras, se analiza el empleo de las diez empresas seleccionadas, a fin de detectar si en las empresas fabricantes el empleo cayó como una consecuencia de la caída en la producción y su reemplazo por importaciones. En efecto, sacando del análisis las tres empresas pertenecientes al grupo económico, de las cuatro empresas fabricantes, tres de estas incrementan las importaciones y registran una caída del empleo total del -43%, si se compara 2019 contra 2015, siendo además 2015 el pico máximo histórico de mayor empleo para las tres. A su vez, la empresa que no aumentó las importaciones, cerró su planta de fabricación, generando casi un -100% de caída en el empleo, si se compara el 2019²⁷ contra el 2015. En cuanto al grupo económico, las empresas dedicadas exclusivamente a la fabricación tienen una caída en el empleo en su conjunto del -60%, si se compara 2019 contra 2015, mientras que la empresa comercializadora del grupo crece en un 65% en el empleo, si se compara 2019 contra 2015, aunque el pico de mayor empleo lo registra en 2017. No obstante, este aumento porcentual del empleo de la empresa comercializadora en términos absolutos no llega a ser el 4% de las pérdidas de puestos de trabajo de las empresas fabricantes. Finalmente, es importante mencionar que, si se analiza el empleo de las diez empresas en conjunto, en términos absolutos los incrementos en el empleo de las empresas comercializadoras solo compensan el 10% de la caída del empleo de las fabricantes.

Por tanto, a partir de este análisis se puede indicar que las empresas con actividad en la fabricación tuvieron una baja en la producción y un aumento de las importaciones de calzado (bienes que antes producían), lo que las llevó a una baja de la cantidad de empleados y a una reconversión de productoras a importadoras. En este caso, el análisis también nos muestra que la apertura importadora estuvo

²⁷ Si bien se compara contra 2019, debido a que es el punto más bajo, es importante mencionar que la caída del empleo es constante durante todo el periodo para todos los sectores en los que se registraron bajas.

concentrada en pocos actores, tanto fabricantes como comercializadoras. No obstante, en este sector se observa que mientras que las fabricantes se achicaron, las comercializadoras se expandieron a través de este proceso de apertura.

Sumando más argumentos que comprueban la hipótesis, se analiza el gráfico 5 en el que se muestran por separado las importaciones en monto de calzado y de partes de calzado, detectando que, a partir de la implementación de las LNA, durante la anterior gestión de gobierno, las importaciones de partes de calzado comienzan a aumentar, manteniéndose relativamente estables hasta el macrismo, mientras que las importaciones de calzado final caen. Esto se vincula a un aumento de la producción y las exigencias impuestas desde la gestión de gobierno kirchnerista a sustituir importaciones (Rampinini, 2020). No obstante, durante la gestión de Cambiemos, la relación se presenta de sentido inverso, es decir, las importaciones de partes se reducen aumentando las de calzado final. Por lo tanto, esto suma argumentos a la reconversión de las fabricantes a importadoras durante la gestión Cambiemos.

En cuanto al sector prendas de vestir, cabe destacar que sus importaciones totales no solo crecieron con respecto a 2015, sino que recuperaron los picos de 2011, con una cobertura en las LNA del 90%, desde 2016, tanto en monto como en posiciones SIM. Este crecimiento se explica por un mayor peso de las comercializadoras que de las fabricantes en el total importado, aunque ambas actividades crecen recuperando y superando los picos de mayor importación del periodo analizado. En efecto, el 60%²⁸ del total de las importaciones en monto de 2018²⁹ lo explican 42 empresas, de un total de 1416 (es decir, un 3% del total), de las cuales 26 son comercializadoras y estas explican el 85% de ese total importado. A su vez, estas 42 empresas explican el 45% de los incrementos de 2017 y 2018 con respecto a 2015, de los cuales las comercializadoras también tienen un 85% de responsabilidad.

²⁸ Para establecer esta comparación se realiza un corte en un millón de dólares en 2015, a fin de tomar los montos más significativos en torno al crecimiento, evitando que los datos registren un crecimiento elevado, debido a que en 2015 las importaciones eran muy bajas.

²⁹ Si se toma el promedio 2017-2018 con respecto al 2015, los resultados son los mismos.

Gráfico 5.
Principales empresas que incrementaron las importaciones de calzado en dólares

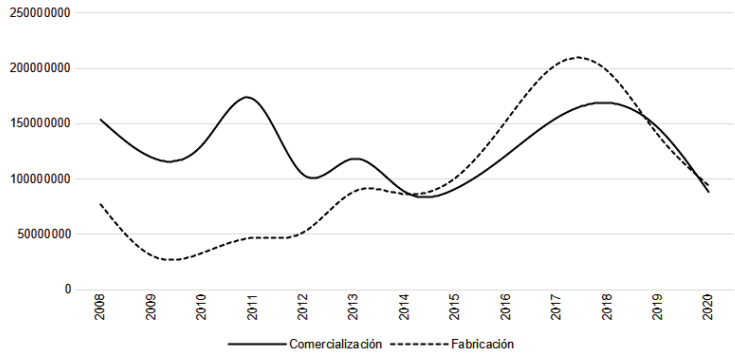
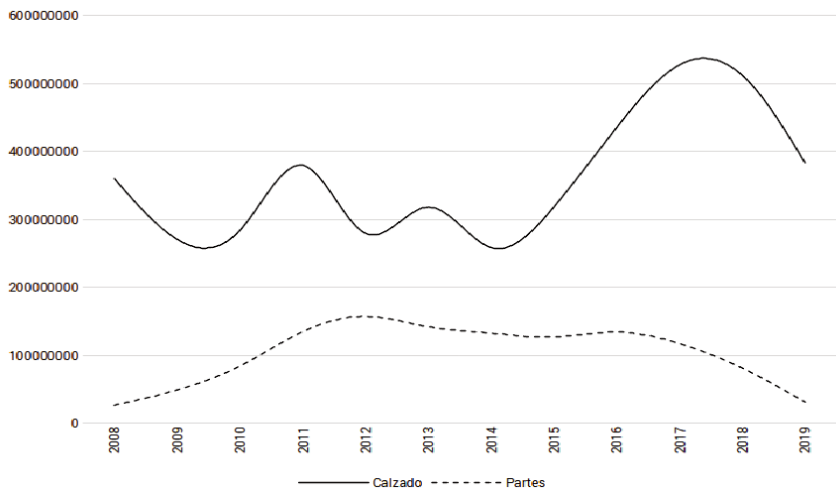


Gráfico 6.
Importaciones totales de calzado y partes de calzado en dólares



Nota: (F) refiere a empresas de empresas fabricantes y (C) refiere a empresas de empresas comercializadoras, según codificación CLAE en su versión 883 a seis dígitos.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Penta Transaction e INDEC

Respecto a la evolución del empleo, los datos develan una caída en el sector de fabricantes del -30%, si se compara 2019 contra 2015, y en las comercializadoras del -4% para el mismo periodo. No obstante, hacia adentro la mayoría de las comercializadoras crece en empleo (el 60% de estas), mientras que en la mayoría de las fabricantes cae (70% de estas). En términos absolutos, la ecuación es negativa, registrando una caída del -10% ambas actividades juntas. Por lo tanto, se puede concluir que en este sector incluso el aumento de importaciones por parte de las comercializadoras no implicó un aumento en el empleo, por lo que ni siquiera hay una leve compensación en la caída del empleo evidenciada en las empresas fabricantes.

En cuanto al sector fabricación de alfombras y tapices, a partir de 2016 cuenta una cobertura del 100% en las LNA (tanto en monto como en posiciones), no obstante, durante el periodo macrista, registra picos cercanos al 2011, cuando la cobertura en las LNA era baja (en el orden del 10% en monto CIF y 30% en posiciones). A su vez, las importaciones de este producto están manejadas por pocas empresas, ya que solo once empresas (ocho comercializadoras y tres fabricantes)³⁰ representan casi el 60% de las importaciones. Asimismo, a estas se les atribuye el 42% de los incrementos promedio 2017 y 2018 con respecto a 2015, de los cuales el 60% de estas compras son efectuadas por comercializadoras. En cuanto al empleo de estas once empresas, cabe destacar que las comercializadoras registran un aumento del 38%, mientras que las fabricantes caen un -20%, sin embargo, en términos absolutos esto representa un crecimiento neto del 30% en puestos de trabajo. Por tanto, si bien pareciera que en este sector el aumento del empleo de las comercializadoras compensa la caída de las fabricantes, esto no se puede asegurar, ya que, por un lado, la cantidad de comercializadoras es significativamente superadora (70% de las fabricantes) y, por el otro, las empresas comercializadoras son grandes superficies. Por lo cual el crecimiento del empleo no está

³⁰ Se eliminaron de estos datos cinco empresas automotrices, por un lado, por tratarse de bienes intermedios; por el otro, porque se detecta que su comportamiento es muy errático año a año, ya que algunos años no tienen registro de importaciones y otros tienen un crecimiento elevado de la participación, considerando que ello se explica por lógicas de mercado diferentes a las aquí citadas, más vinculadas a las estrategias de las terminales automotrices. Si bien no se desconoce que pueda existir un vínculo con las lógicas corporativas y la situación económica del país, el trabajo no pretende atender esta particularidad sectorial y por ello se excluye del análisis.

limitado al sector de tapices y alfombras, sino a un incremento del empleo transversal correspondiente a varios rubros. En definitiva, no se puede concluir que la caída del empleo fue compensada, ni que existió un saldo neto positivo.

Analizando en detalle las fabricantes, se detecta que, de las tres fabricantes, dos son productoras de alfombras, es decir, importan lo mismo que fabrican, y la otra pertenece a otra actividad (revestimientos para pisos). Seleccionando las dos fabricantes del mismo producto que importan a fin de comprobar la hipótesis planteada, se puede indicar que una de estas contribuye con un 12% de participación por sobre el total importado de 2018, además de ser una de las empresas que más influye en el crecimiento³¹ de las importaciones, durante el macrismo. No obstante, en términos de empleo, esta empresa registra una caída del -16% en cantidad de empleados, si se compara 2015 contra 2019, por tanto, se sospecha un cambio de rol de fabricante a importadora. En el mismo sentido, la otra empresa fabricante también registra datos similares, una caída del -25% de la cantidad de empleados, si se compara el 2019 contra 2015, a su vez, esta empresa también tiene una relevancia importante, del 6%, en la participación de las importaciones 2018 y una implicancia del 17% en el incremento de las importaciones, si se compara el promedio 2017-2018 contra 2015.

En cuanto al último sector, artículos confeccionados de materiales textiles, a partir de 2016 tiene un porcentaje de cobertura del 90% de las LNA, tanto en monto como en cantidad de posiciones SIM, manteniéndose durante todo el periodo. Este sector no solo registra una recuperación de las importaciones a partir de 2015, luego de la caída registrada durante la implementación de las DJAI en ambas actividades (cabe destacar que la cobertura de las LNA en 2011 antes de las DJAI era baja, en el orden del 30% en monto CIF y 36% en posiciones), sino que casi alcanza el pico histórico máximo registrado en 2011. Por otro lado, 22 empresas (de estas 17 son comercializadoras y 5 fabricantes) concentran el 60% de las importaciones de 2018. No obstante, solo 10 de estas (8 comercializadoras

³¹ Esta empresa, tuvo un salto importador en 2015 del 240%, comparado con el periodo completo anterior (2008 al 2013), y en 2018 alcanza nuevamente este pico importador. Se sospecha que el salto en 2015 se relaciona con un comportamiento especulativo previo a las elecciones de 2015.

y 2 fabricantes) tienen un volumen importante de importaciones, contribuyendo en un 50% del incremento promedio 2017 y 2018 en relación con 2015.

Además de que las comercializadoras son las que más contribuyen a los incrementos, tanto en tasa de crecimiento como en volumen o peso (del monto promedio 2017 y 2018), algunas de estas, específicamente, las de grandes superficies, han tenido crecimientos desmesurados. Entre estas empresas, uno de los supermercados registró un crecimiento del 190%, si se compara con el promedio 2017 y 2018 contra 2015, y un 420%, si se compara el 2019 contra el 2015, ya que continuó creciendo todo el periodo. Asimismo, pasó de una participación en las importaciones en 2018 del 4% a casi un 10% en 2019, un poco por debajo del principal importador, otra de gran superficie.³²

En cuanto a las dos empresas fabricantes, del recorte de diez empresas relevantes, una de estas empresas fabricantes de ropa de cama y mantelería que también está registrada como comercializadora e importadora de estos productos marca un aumento de sus importaciones a partir del macrismo en un 70%, si se compara el promedio 2017 y 2018 con respecto al 2015, a su vez, participa en un 6% en las importaciones totales del sector en 2018. Cabe destacar que esta empresa, habiendo aumentado sus importaciones, crece en un 38% la cantidad de empleados en términos absolutos, si se compara el 2015 contra el 2019, esto puede estar relacionado con que su actividad principal no era solo la fabricación. No obstante, la otra empresa fabricante, dedicada exclusivamente a esta actividad, tiene un comportamiento discrepante, ya que no solo disminuye sus importaciones en un -56%, si se compara 2019 contra 2015, sino que además sufre una baja sustancial de la cantidad de empleados del -31%, si se compara igual periodo, es decir que redujo también drásticamente su fabricación y ventas.

En conclusión, en esta sección se han mostrado indicios, por un lado, de que en la mayoría de los sectores los incrementos estuvieron motorizados por las comer-

³² Este segundo hipermercado, si bien no tuvo un crecimiento tan desmesurado durante esos años con respecto a 2015, igualmente registra un crecimiento del 12%, llegando a valores cercanos del pico en 2012. Es a su vez la empresa que mayor participación en las importaciones tiene durante todo el periodo (con un registro promedio del 12% anual).

cializadoras, salvo en el sector calzado, en el que las fabricantes protagonizaron los incrementos. No obstante, las comercializadoras han sido también relevantes en tasa de crecimiento y peso por sobre el total importado. A su vez, en la mayoría de los sectores en los que las empresas fabricantes también tuvieron un rol importante, lo hicieron a costa de una reducción en su producción (cuando los fabricantes son del mismo sector), lo que fue deducido a partir de la baja registrada en el empleo de la mayoría de estas. Asimismo, se evidenció que gran parte de los casos que marcaron una pérdida del empleo en las empresas fabricantes no fue compensado por el aumento del empleo de las comercializadoras. Peor aún si se considera que muchas de estas comercializadoras no son específicamente del sector fabricantes donde el empleo cae, sino que son grandes superficies con productos transversales a varios rubros.

Segundo grupo: periódicos y revistas y productos de arcilla y cerámica

En cuanto al segundo grupo, este está constituido por el sector de periódicos y revistas y por el de productos de arcilla y cerámica para uso estructural. Si bien ambos grupos no tuvieron LNA previo a 2012, el primer sector posteriormente a la crisis internacional, durante las DJAI, registró una baja sostenida de las importaciones tanto en cantidad como monto. En cuanto al segundo sector, se divisó una posterior recuperación de las importaciones tras la crisis internacional y no fue hasta la implementación de las DJAI que las importaciones no registraron una caída. Posteriormente, durante la etapa macrista, se implementaron las LNA en estos sectores con alto nivel de cobertura desde 2016, sostenidas relativamente durante toda la gestión³³ (reportando, el primero, una cobertura del 100%, tanto en monto como en posiciones, y, el segundo, un 72% en monto y 85% en posiciones, para 2016).

No obstante, esta alta cobertura no ha generado una baja de las importaciones, por lo menos hasta la crisis del macrismo. Contrariamente, las importaciones subieron a partir de 2017, registrando en este año un pico de crecimiento, tanto en cantidad como en monto para el sector periódicos, y un gran crecimiento de las importaciones durante 2017 y 2018 para el sector productos de arcilla y cerámica,

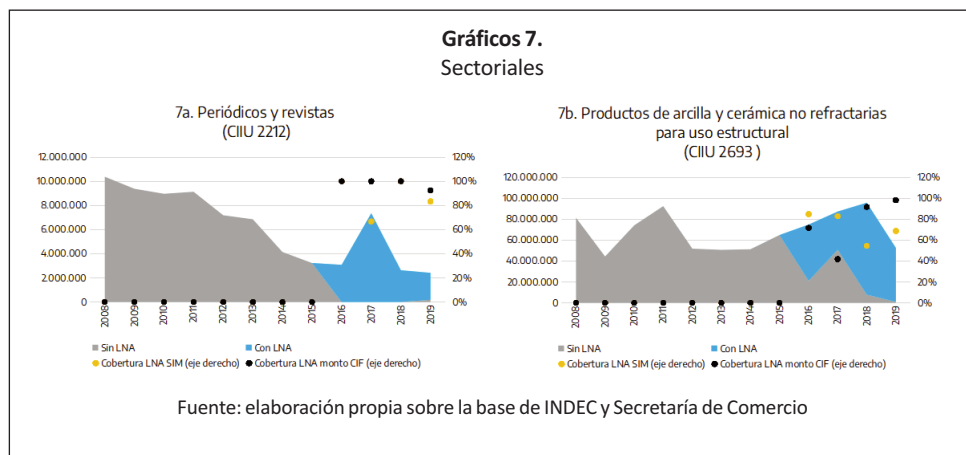
³³ Aunque con una leve baja a finales del periodo para el sector de arcilla y cerámica.

pero no llega a superar el pico histórico de 2011 en cantidad, aunque en monto se acerca.

Estos crecimientos son causados, para el caso de periódicos y revistas por una sola una empresa, que retoma sus importaciones en 2018, desde el último registro en 2012, participando del 50% de las importaciones totales de este sector en este año. Sumado a ello, todas las posiciones importadas por esta empresa son con LNA, debido a su cobertura total.

En el caso del sector arcilla y cerámica, una de las principales responsables del crecimiento en las importaciones es una gran superficie, ya que no solo es la principal importadora en monto durante el periodo macrista, sino que es una de las empresas que más contribuye al crecimiento de las importaciones. En efecto, esta empresa representa en 2018 un 9% del total importado y en 2019 un 18%, no solo creciendo ese año un 113% con respecto a 2018, sino registrando su máximo histórico desde 2012 (lo que significa un incremento de un 400% con respecto a 2015). Asimismo, cabe destacar otras empresas, como una de las principales comercializadoras de insumos para la construcción, que contribuye con un gran incremento de las importaciones en 2017 y 2018, tanto en términos absolutos como relativos, pasando de una participación promedio del 4% a una de 6% y 8% anual respectivamente.³⁴ Por último, se destaca el crecimiento de las importaciones de una empresa fabricante, ya que crece significativamente su participación por sobre el total importado de 2017 y 2018, pasando de menos del 1% del total importado en promedio, durante el anterior gobierno, al 4% en promedio, durante el periodo macrista. En este último caso, se verifica efectivamente un cambio de rol en la actividad de fabricante a importadora, ya que consecuentemente registra una caída del empleo durante todo el periodo macrista, reportando el -50% de caída, si se compara 2019 contra el 2015.

³⁴ Se aparta del análisis de esta empresa el año 2015, ya que registró un incremento desmesurado de las importaciones, sospechando que esto pudo estar relacionado con un comportamiento especulativo, vinculado con que esta empresa divisaba una potencial devaluación, a partir del cambio de gestión.



Tercer grupo: motores generadores y transformadores eléctricos, construcción y reparación de buques y maquinaria agropecuaria y forestal

Por último, en cuanto al tercer grupo, constituido por tres sectores: motores, construcción de buques y maquinaria agropecuaria y forestal, este se aborda por separado del resto debido a algunas particularidades a detallar. La primera cuestión para mencionar es que estos sectores o no tuvieron posiciones con LNA durante el anterior gobierno o la cantidad de posiciones afectadas fue baja (por lo tanto, en monto también), debido a que son sectores de bienes de capital.

En cuanto a motores, este tuvo una cobertura muy débil en términos de LNA durante la anterior gestión de gobierno (registrando en 2011 un 9% en monto CIF y un 11% en término de posiciones SIM) y posterior a la implementación de las DJAI tampoco se puede precisar un impacto significativo en las importaciones, aunque se detecta una desaceleración en cantidad importada, ya que en monto las importaciones recuperan el pico de 2011.

A partir de la gestión Cambiemos, se implementan las LNA con una cobertura del 32% aproximadamente en términos de posiciones SIM, mientras que en términos de monto es bastante errática, esto se debe al crecimiento sustancial que tuvieron las importaciones con LNA por sobre el total durante 2017, 2018 y 2019,

lo que generó un aumento ficticio de la cobertura en términos de monto en las LNA, es decir, se registra un aumento de las importaciones con LNA, debido a que no hubo ningún tipo de restricción a importar, lo que mostró un incremento artificial de la cobertura.

A su vez, en 2017, 2018 y 2019 el gran crecimiento de las importaciones con LNA en monto estuvo motorizado por una sola empresa (con un registro del 16% de participación en 2017, 20% en 2018 y 10% en 2019), entre las que se destaca una empresa pública. Es probable que estos crecimientos estén vinculados con abastecimientos, renovación o ampliación de la producción, por lo cual no están claros los fundamentos que impulsaron la implementación del instrumento en este sector. No solo porque se trata de bienes de capitales, sino porque sus principales importadores son empresas, incluso públicas, que proporcionan suministro eléctrico, ya sea por la generación o abastecimiento.

El segundo sector, construcción de buques, si bien no implementó las LNA durante la anterior gestión de gobierno, a partir de las DJAI se observó una disminución de las importaciones, hasta 2014, con una posterior recuperación tanto en cantidad como en monto, aunque mucho menor en este último. No obstante, a partir de la gestión Cambiemos este sector tiene una cobertura importante tanto en términos de posiciones SIM como en monto durante los años 2016 y 2017, mientras que posteriormente, en 2018 y 2019, caen ambas coberturas de manera sustancial. Llamativamente, posterior a esta baja, se registra un aumento importante de las importaciones, que se debe a dos motivos. Por un lado, a la importación efectuada por parte del Ministerio de Seguridad de cuatro lanchas provenientes de Israel por un valor de casi cincuenta millones de dólares³⁵ (esto significó el 41% de las importaciones del sector en ese año), por el otro, debido al Decreto 145 de 2019 (PEN, 25/02/2019) que obligó a la renovación de la flota pesquera de todo el país, ya que los buques destinados a la pesca debían tener una antigüedad menor a los cuarenta años desde su fecha de construcción. Por lo tanto, muchas empresas compraron de forma eventual embarcaciones importadas nuevas o

³⁵ Datos obtenidos de Penta Transacción, mirando las operaciones, a su vez son coincidentes con lo expuesto en Página/12 (4/11/2022).

incluso usadas (el decreto permitió la importación de embarcaciones usadas, siempre que estén dentro del rango máximo estipulado por el decreto). Registrándose trece operaciones con embarcaciones usadas y ochenta y cuatro operaciones con nuevas en el año 2018, representando las primeras el 30% del total importado en ese año.

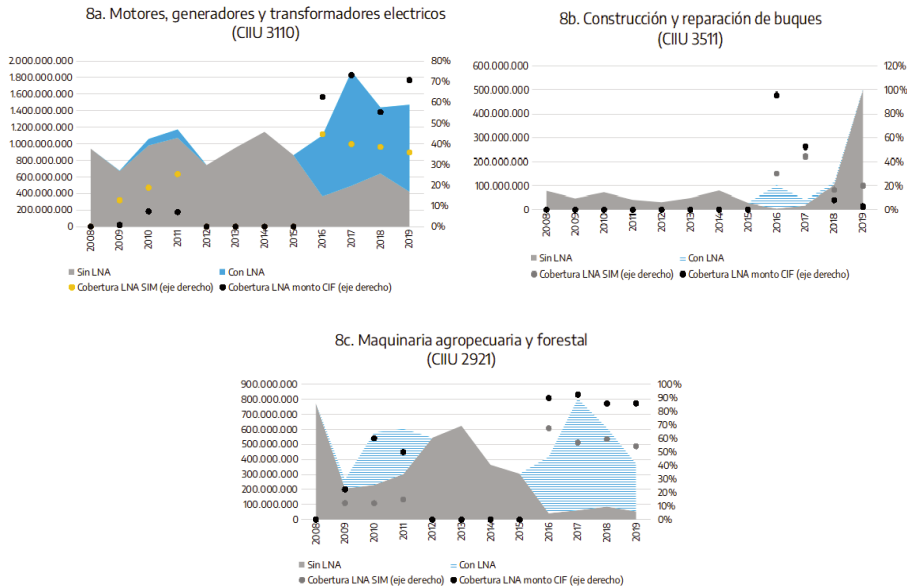
En cuanto al tercer sector, maquinaria de uso forestal, si bien este sector cuenta con LNA desde la anterior gestión de gobierno, su cobertura en términos de posiciones SIM en 2011 es baja (14%), pero en términos de monto representan el 50%.³⁶ A partir de las DJAI, caen todas las importaciones tanto en cantidad como en monto. Posteriormente, con el regreso de las LNA a partir de la gestión Cambiemos, los niveles de cobertura aumentaron sustancialmente (en 2016 se registra un 90% de cobertura en monto y 70% en posiciones), manteniéndose relativamente constantes casi todo el periodo. Sin embargo, las importaciones de 2017 y 2018 reportan un fuerte crecimiento, aunque no superan el pico de 2008.³⁷

Las importaciones de maquinaria están concentradas en cuatro empresas, las cuales importan aproximadamente el 70% del total durante todo el periodo. A su vez, estas empresas fueron las que más contribuyeron al incremento de las importaciones, ya que aumentaron un 500% las importaciones promedio 2017 y 2018 contra el 2015. Asimismo, se destaca la importancia para el análisis de un grupo económico del cual depende una comercializadora y dos empresas productoras. En efecto, la empresa comercializadora de este grupo fue la que más contribuyó al incremento de las importaciones, ya que aumenta un 1130% en promedio entre 2017 y 2018, superando en términos absolutos el pico de 2012, mientras que las

³⁶ Siguiendo la metodología del índice de protección (IP) expresada en Rampinini (2020), este indicador está en el orden del 50%, por tanto los indicadores son similares; esta metodología es más precisa ya que toma los treinta y seis meses anteriores al mes de la aplicación de la resolución de la licencia no automática para evitar cualquier efecto distorsivo de la medida posterior a su aplicación. No obstante, esta metodología no fue utilizada en el presente trabajo, ya que era imposible establecer una comparación con el 2016, ya que los meses previos a esta medida las importaciones tuvieron DJAI.

³⁷ Comparando las importaciones de 2015 contra el pico de crecimiento de 2017, el crecimiento registrado en las importaciones es del 143% y contra el promedio de los cuatro años (2015-2018) incrementa un 93%.

**Gráficos 8.
Sectoriales**



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC y Secretaría de Comercio

otras dos empresas fabricantes del grupo casi no reportan importaciones de maquinarias durante todo el periodo analizado. A su vez, las empresas fabricantes registran una baja en la cantidad de empleo a partir de la gestión de Cambiemos del -66%, si se compara 2019 contra 2015, mientras que la empresa comercializadora registra un incremento del 6%. En términos absolutos, el aumento del empleo no compensa ni el 4% del empleo de las empresas fabricantes. Por lo tanto, este caso refuerza la evidencia encontrada hasta el momento en otros sectores, en los que las empresas fabricantes reducen su empleo como consecuencia de una reducción de la producción nacional y las empresas comercializadoras incrementan sus importaciones.

Conclusiones

El análisis realizado develó primero que, a pesar de los altos niveles de cobertura (superior al 60%) en termino de monto con LNA por sector importador, los rubros estudiados aumentaron considerablemente las importaciones durante la gestión de Cambiemos, por lo tanto, el instrumento de política comercial no parece haber tenido efecto restrictivo sobre las importaciones.

Segundo, específicamente en relación con los nueve sectores seleccionados para el análisis, aquellos de alta cobertura y crecimiento de las importaciones superiores al promedio registrado durante el periodo analizado, se demostró que no solo la inexistencia de un patrón distintivo en el tratamiento de las importaciones con y sin LNA en el interior de cada sector, sino que se detectó que la mayoría de los rubros registró picos de crecimiento en las importaciones de 2017 y 2018 superiores a los registros históricos del periodo.

Consecuentemente, en la mayoría de los sectores se reveló que el crecimiento de las importaciones fue propiciado por un incremento del peso de las empresas comercializadoras en las importaciones, excepto en el caso del rubro calzado, en el que las fabricantes protagonizaron los incrementos, no obstante, las comercializadoras han sido también muy relevantes. A su vez, en aquellos rubros, en los que el incremento de las fabricantes fue también significativo (aunque secundado, salvo el sector calzado antes detallado), se observó un cambio de rol de empresas fabricantes a importadoras, debido a que estas manifestaron una baja sustancial en la cantidad de empleados, que se entiende como resultado de una caída en su producción.

Reforzando estos argumentos se encontraron grupos empresarios, en que las empresas comercializadoras que formaban parte de estos aumentaron sus importaciones, mientras que las fabricantes registraban reducciones. Esto estuvo acompañado en la mayoría de los casos por una reducción en la cantidad de empleo de las empresas productoras y un aumento en las comercializadoras que no compensó o superó en términos absolutos las reducciones.

Asimismo, el estudio detallado en el sector calzado demostró que, mientras las importaciones de los bienes finales aumentaron (calzados), las importaciones de insumos (partes de calzado) registraron bajas durante el periodo de Cambiemos, contrario a lo evidenciado durante la anterior gestión de gobierno.

Por lo tanto, estos resultados fueron contundentes para afirmar la pertinencia de la hipótesis de trabajo, es decir, que los principales actores que propiciaron las importaciones en los sectores abordados fueron en líneas generales las comercializadoras y que, en aquellos donde las fabricantes habían tenido también un peso distinguido, esto fue a partir de un cambio de rol de productoras a comercializadoras/importadoras. Estas empresas han implementado este cambio de estrategia como supervivencia frente a la apertura importadora, la cual generó una caída en su producción, constada en el trabajo a partir de una caída del empleo registrado en las empresas de los rubros estudiados.

A su vez, el análisis permitió develar algunos indicios extra, ya que, en los tres sectores de bienes de capital donde se habían aplicado las LNA, el crecimiento de las importaciones no respondió a las lógicas antes descriptas, sino que obedece a compras específicas de algunas empresas concentradas con poder de mercado o compras estatales o compras incentivadas por el estado a partir de una medida implementada, por lo tanto, es muy difusa la lógica que propició la aplicación de las LNA en estos sectores.

Finalmente, y en línea con el trabajo Rampinini, Mondino y Padín (2025), se pudieron constatar nuevamente dos consecuencias de la administración comercial, por un lado, un proceso de sustitución inversa, es decir, un aumento de las importaciones de bienes finales que reduce la producción y genera una caída del empleo. Por el otro, reafirmar que si bien la LNA es un instrumento que puede ser utilizado con carácter restrictivo de las importaciones y con fines de desarrollo industrial (Rampinini, 2020), también su mal uso, aplicación o implementación, con ausencia de restricción en sectores claves para el desarrollo, demuestra un deterioro del entramado productivo de la Argentina, por lo cual la efectividad del instrumento está dada por la administración del gobierno que lo implemente.

Bibliografía

- DiCaprio, A. y Gallagher, K. (1/1/2006). "The WTO and the Shrinking of Development Space. How Big is the Bite?". *The Journal of World Investment & Trade*.
- Gallagher, K. (20/3/2007). "Measuring the Cost of Lost Policy Space at the WTO". *IRC Americas*.
- Heyn, I. y Moldován, P. (2011). "La política comercial en las Estructuras Productivas Desequilibradas: el caso de las licencias no automáticas de importación". En Chena, P.; Crovetto, N. y Panigo, D. (comps.), *Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional*. CABA: Universidad Nacional de Moreno/CEIL/Miño&Dávila.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*. CABA: Siglo XXI.
- Manzanelli, P.; Barrera, M. y Basualdo, E. (2015). *La naturaleza política y la trayectoria económica de los gobiernos kirchneristas. Documento de Trabajo N° 14*. CABA: CI-FRA.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (10/3/2016). "Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación. G/LIC/N/2/ARG/27". OMC. Disponible en : <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/LIC/N2ARG27.pdf&Open=True>.
- ____ (2025). *Los Acuerdos de la OMC*. Ginebra: OMC. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/wtoagreement_s.pdf.
- Padín, J. M. (2019). "La Organización Mundial del Comercio (OMC) y la reducción del espacio para la política. El caso argentino ante el resurgimiento de la restricción externa durante la posconvertibilidad". *Relaciones Internacionales*, vol. 28, n° 56, 77-96.
- Poder Ejecutivo Nacional (PEN) (25/02/2019). "Lineamientos para la modernización de la flota pesquera. Decreto 145/2019". *Presidencia de la Nación*. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/202362/20190226>.

- Rampinini, A. (2020). *Eficacia e impacto distributivo en la cadena de valor de la política comercial en sectores mano de obra intensivos en Argentina (2003-2015)*. Tesis de doctorado. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
- Rampinini, A. y Mondino, L. (2019). "Impacto de las Licencias no automáticas en la cadena de valor forestoindustrial, 2005 a 2012". *Realidad Económica*, vol. 48, n° 323, 65-90.
- Rampinini, A.; Mondino, L. y Padín, J. (2025). "La utilización de las licencias no automáticas de importación en Argentina durante la administración Cambiemos (2015-2019): cambios, rupturas y continuidades". *Revista de historia de la industria y el desarrollo en América Latina*.
- Redacción *Página/12* (4/11/2022). "Las lanchas de Bullrich, un gran negocio para Israel". *Página/12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/494816-las-lanchas-de-bullrich-un-gran-negocio-para-israel/>.
- Schteingart, D. (2016). "La restricción externa en el largo plazo: Argentina, 1960-2013". *Revista Argentina de Economía Internacional*, n° 52.
- Thomas, C. y Trachtman, J. (2009). *Developing Countries in the WTO Legal System*. Oxford: Oxford University Press.



**realidad
económica**

Nº 382 AÑO 56

16 de agosto al 30 de septiembre de 2026

ISSN 0325-1926

Páginas 121 a 143

CONTRIBUCIONES

La agricultura familiar y los trabajadores asalariados agropecuarios bajo el gobierno de Javier Milei

Cátedra Libre de Estudios Agrarios “Ing. Horacio Giberti” (CLEAIHG)



Resumen

Desde hace más de quince años la Cátedra Giberti realiza un seguimiento de la situación de la Agricultura Familiar (AF), el trabajo agrario y las políticas destinadas al sector. Entre los trabajos previos más significativos se encuentra el libro *La Argentina agropecuaria vista desde las provincias: un análisis de los resultados preliminares del CNA 2018* (CLEAIHG, 2021) y el documento “Efectos de la actual política económica sobre la agricultura familiar y los trabajadores asalariados agropecuarios” (ibid., 2024) en el que se realizó un primer análisis de la gestión del gobierno de Javier Milei. En esta oportunidad, se realiza una síntesis del trabajo que profundizó el planteo de este último documento, dando lugar a un libro editado por el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) en marzo de 2026 bajo el mismo título (ibid., 2026) y en el que participaron numerosos colegas de varias provincias.

El presente trabajo analiza la situación de la agricultura familiar y de los trabajadores agropecuarios bajo el actual gobierno. Para esto, se plantean los antecedentes; se expone el deterioro de la situación económica, social e institucional actual; se describe el proceso de concentración de la producción y de la tierra y sus efectos en la agricultura familiar; por último, se plantean las reflexiones finales.

Antecedentes

Durante las últimas décadas, la agricultura familiar (integrada por chacareros, pequeños productores, campesinos, pueblos originarios y otros sectores semejantes) se ha debilitado con distinto grado de intensidad, de acuerdo con las características de cada etapa económica y según los diversos contextos de las políticas gubernamentales del momento. Algunas de estas últimas mitigaron, aunque de modo limitado, la permanente caída de su participación en la producción.

Tales hechos se encuadran, como es sabido, en los rasgos específicos del más amplio proceso de expansión capitalista agropecuaria en curso.

Asimismo, se expresan también en la reducción absoluta, el incremento relativo y la heterogeneización de los trabajadores asalariados agropecuarios de la Argentina (sean permanentes continuos/discontinuos o transitorios; se encuadren en relaciones formales o informales o, cualesquiera sean los grados de su calificación). Por otro lado, todavía más del 75% de los trabajadores rurales no está registrado y vive en la informalidad total: sin obra social, sin aportes, sin derechos. El desmantelamiento del Ministerio de Trabajo, transformado en Secretaría, implica el debilitamiento de las herramientas para garantizar derechos laborales: “la falta de inspecciones regulares, la demora en las audiencias y la ausencia de cuerpos de inspectivos en varias provincias responden al desarme de estructuras que antes cumplían un rol clave en el control y fiscalización” (Sánchez Jauregui, 22/4/2025).

123

En cuanto a la agricultura familiar, los Censos Nacionales Agropecuarios (CNA) de 1988, 2002 y 2018 reflejan con claridad la desaparición de porcentajes importantes de su participación -tanto a nivel nacional y provincial como en los distintos rubros productivos-, dando cuenta del incesante proceso de concentración y centralización de la producción agropecuaria.

En los más de tres lustros que van de 2002 a 2018, más allá de toda consideración acerca de la confiabilidad de los relevamientos, la cantidad total de explotaciones agropecuarias (EAP) se redujo en un 25%. Su tamaño medio (entendiendo por tamaño la superficie total en hectáreas), en cambio, se incrementó en un 16% (de 588 a 681 hectáreas).

Considerando el papel de la región pampeana en la política económica nacional (vía bienes-exportables y bienes-salariales) es válido circunscribirse a ella en este punto, aunque se reconozca la heterogeneidad territorial y económica del agro de la Argentina. Así, en 2018, dicha región mostraba que las explotaciones de hasta 500 hectáreas representaban ya un 75% de su cantidad y utilizaban un 20% de la superficie agropecuaria, mientras que las que tenían más de 2500 hectáreas eran un 4% de la cantidad y poseían el 38% de la superficie. Sin embargo, los estratos intermedios (500/2500hectáreas) controlaban más del 20% de las EAP y más del 40% de la superficie (Azcuy Ameghino y Fernández, 2021).

El reprocesamientos de los datos censales posibilitaron la clasificación de las EAP relevadas en 2002 en familiares y empresariales y estas, a su vez, en varios estratos.¹ De las actualizaciones más recientes, se pueden identificar: a) un estudio sobre la evolución de las explotaciones familiares (EAPF) en la provincia de Mendoza entre los CNA de 2002 y 2018, tal como fueron definidas por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER); en estos, se indica que las EAP familiares se redujeron casi un 50%, mientras que el conjunto de las EAP no familiares aumentó en términos relativos y absolutos (Mathey, Carballo y van den Bosch, 2024) y b) otro estudio para el total del país realizado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (Aranguren *et al.*, 2025) para medir la evolución de los pequeños productores² de 2018 en relación

¹ Ver: Scheinkerman de Obschatko, Román y Foti (2007), Scheinkerman de Obschatko (2009) y Scheinkerman de Obschatko, Soverna y Tsakoumagkos (2016).

² Utilizan la definición de “pequeño productor agropecuario” propuesta por Scheinkerman de Obschatko, Román y Foti (2007), con el fin de obtener datos comparativos con dicho estudio para 2002 y poder estimar la variación intercensal. Los pequeños productores agropecuarios (PP) son definidos como “aque-llos que dirigen una explotación agropecuaria (EAP) en la que se cumplen las siguientes condiciones: el

con el CNA 2002. Allí se señala que la proporción de PP sobre el total de explotaciones muestra una leve reducción, al pasar de representar el 65% al 63,7% en el último registro censal. Esto sucede porque entre ambos censos las EAP de PP se reducen algo más que el total de EAP (27% contra 25%). Sin embargo, si se pasa al plano provincial o regional, se observan diferencias más marcadas, como se vio más arriba. En valores absolutos, las provincias más afectadas por la reducción de EAP de PP son Buenos Aires (-8.355), Entre Ríos (-6.756), Santa Fe (-5.646), y Mendoza (-5.363). A nivel regional, las reducciones de pequeños productores son notables en la Región Agricultura Subtropical del NOA, donde la reducción alcanza el 41% de las EAP de PP; en los Oasis Cuyanos (-33%), Pampeana (-33%), Chaco Húmedo (-29%) y Mesopotamia (-28%).

En lo que respecta a los asalariados agropecuarios, son conocidos los procesos de intensificación expresados en las significativas -y, en algunas actividades, dramáticas- reducciones de los requerimientos laborales. No obstante, en concomitancia con el carácter señaladamente capitalista de la expansión agropecuaria de las últimas décadas, la proporción de los asalariados en la población económicamente activa se ha ido incrementando: 55% en 2001 y 61% en 2010. Ahora bien, en esas mismas fechas, el conjunto de los trabajadores familiares era el 36% y 29%, respectivamente. Según Villulla (2020), en la región pampeana “los asalariados específicamente abocados a los granos representan el 77% de los ocupados en este subsector, mientras que los propietarios representan el 23% restante”. Afirma que la mano de obra predominante en las empresas contratistas es asalariada bajo formas de intermediación laboral, a lo que le atribuye la invisibilización de los trabajadores asalariados en la agricultura (*idem*).

En suma, estamos ante procesos de acumulación y centralización del capital agrario que son hegemónicos pero que coexisten con una estructura agraria heterogénea, de manera que los sectores subalternos que la componen (agricultores familiares y asalariados agropecuarios) se encuentran en retroceso.

productor trabaja directamente en la explotación; no se emplean trabajadores no familiares remunerados permanentes; no se constituye bajo la forma jurídica de ‘sociedad anónima’ o ‘en comandita por acciones’; a esta clasificación agregan límites de superficie por provincia” (33).

Es cierto que, durante las cuatro décadas de la democracia iniciada en 1983, la agricultura familiar ha transitado por diversos períodos. Así, por ejemplo, durante la década de los 90 del siglo pasado, la desregulación económica afectó fuertemente la institucionalidad de las principales cadenas agropecuarias en las cuales participaban los agricultores familiares.

No obstante, para mitigar o contener su fuerte retroceso, se implementaron algunos proyectos de desarrollo rural, como fueron el Programa Social Agropecuario, el Programa de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios, el programa ProHuerta, el Programa Cambio Rural, el Programa para productores familiares PROFAM, entre otros, y cuyos efectos, aprendizajes y cobertura posibilitaron, *a posteriori*, fortalecer una institucionalidad específica, aunque limitada, para la pequeña producción agropecuaria.

Es en este contexto que puede comprenderse en 2005 la creación en el INTA del Centro de Investigación y Desarrollo para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF), la sanción en 2006 de la Ley de emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas (Ley 26.160) -de trascendencia para las comunidades indígenas-, en 2008 la instauración de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar -convertida años después en Secretaría- y en 2014 la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar (Ley 27.118).

Este esfuerzo por fortalecer la Agricultura Familiar se discontinuó a partir de los últimos años, previo al actual gobierno. No hubo avances significativos en los relevamientos técnicos, jurídicos y catastrales que establecía la ley para brindar solución a la situación dominial de las tierras de las comunidades indígenas; tampoco fue reglamentada la ley de Agricultura Familiar hasta 2023, o se lo hizo de un modo muy parcial; fue anulada la Secretaría de Agricultura Familiar y fue creado en su lugar el Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, que se estableció en la Jefatura de Gabinete y, de este modo, se lo desvinculó del conjunto de la política agropecuaria.

No obstante, continuaban operando algunos programas muy importantes para los pequeños productores, como el ProHuerta de amplia cobertura nacional para

el desarrollo de sistemas de autoproducción de alimentos o la red de asistencia técnica y protección a la agricultura familiar; por parte de los técnicos provinciales del Instituto Nacional de Agricultura Familiar, la Dirección de Programas y Proyectos Sectoriales (DIPROSE), que incluía cierta asistencia en infraestructura en regiones, con presencia de agricultores familiares, el Programa Cambio Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de Argentina (SAGPyA/INTA) sobre extensión rural y periurbana, el Programa para Productores Familiares (PROFAM) del INTA, entre otros.

Situación actual³

A partir del gobierno asumido en diciembre de 2023 y transcurrido algo más de dos años de su gestión, un conjunto de políticas económicas, sociales e institucionales dio lugar a un profundo deterioro de la agricultura familiar; acentuando el proceso de concentración y centralización de la producción agropecuaria, percibiéndose en la actualidad un riesgo inusitado y sin precedentes de deterioro y ruptura de la agricultura familiar.

La actual política económica y sectorial afectan la AF y los asalariados rurales de distintos modos. Si bien es imposible la separación de estos, a los efectos del análisis, reconoceremos distintos ámbitos de incidencia: el económico, el social y el institucional; todos ellos en un contexto de concentración de la tierra y de la producción.

El deterioro en el ámbito económico

Inmediatamente después de asumido el gobierno, en diciembre de 2023, inició su gestión con una fuerte devaluación de la moneda del 118%, que deterioró la relación de precios relativos, más notorio en las actividades extrapampeanas, que demandan mayor intensidad en el uso de insumos y más orientadas al consumo interno, enfrentando paralelamente una demanda decreciente.

³ Los apartados que siguen fueron sintetizados por los miembros de la Cátedra Giberti a partir de los trabajos expuestos en diversos paneles por los/as investigadores/as Luis Tiscornia, Ezequiel Wainer, Mariana Winikor Wagner, Lisandro Rodríguez, Andrea Benedetto, Noelia Salatino, Omar Príncipe, Gerardo Martínez, Héctor Lipshitz, Jorge Luis Morandi y Ricardo Roodschild.

En el caso de la agricultura familiar pampeana, el deterioro de los precios relativos impactó con mayor intensidad en el valor de los arrendamientos (modo de tenencia de la tierra predominante). Esto llevó a pequeños productores y chacareros que amplían su pequeña escala mediante esta modalidad a un proceso de endeudamiento con cooperativas y acopiadores. Además, en muchos casos, los obligó a suspender actividades sobre campos arrendados, ante la imposibilidad de competir –debido a los nuevos precios de alquileres– con los grandes consorcios de producción.

Hay que mencionar que esta contradicción, entre una aparente caída de la rentabilidad general en el sector agropecuario y un incremento de los valores de alquileres, podría estar obedeciendo a una mayor demanda de grandes empresas y/o consorcios de siembra para extremar la economía de escala, atenuando la caída de rentabilidad por el retraso cambiario. También cabe mencionar el ingreso de grandes capitales en la actividad –muchos de ellos extranjeros– que buscarían consolidarse en una primera fase en un contexto de producción bajo arrendamiento, para orientarse *a posteriori* a la adquisición de tierras.

El deterioro económico de la AF se evidencia en casi todos los rubros productivos. Así, por ejemplo, en el hortícola, que se localiza de manera periurbana en todo el territorio nacional, el encarecimiento de insumos y alquileres de las pequeñas parcelas dañó fuertemente a los pequeños productores de huertas. “La combinación de precios retrasados, costos dolarizados, recorte de políticas públicas, competencia importada y encarecimiento logístico” expulsó a muchos productores de su actividad (Gómez, 24/12/2025).

Independientemente del deterioro de la AF, producto de la nueva estructura macroeconómica de precios relativos, ha tenido lugar un conjunto de iniciativas gubernamentales que la afectan de modo directo, especialmente la eliminación y debilitamiento de un conjunto de instituciones y fondos promocionales de distintas actividades que le brindaba asistencia técnica, económica, social y crediticia o que –aunque muy débilmente– regulaba algunas cadenas de base agropecuaria con fuerte concentración interna de la demanda de producción primaria.

El retraso del tipo de cambio y la apertura arancelaria incrementaron fuertemente la importación de productos agropecuarios, especialmente en aquellos rubros en los que hay una fuerte participación productiva de agricultores familiares. Esta situación se visualiza en la mayor parte de las cadenas productivas. Tan solo a título de ejemplo, puede mencionarse el caso de la producción de cerdos, actividad que en los últimos años se había expandido -si bien de manera concentrada- con importante participación de pequeños productores. La importación de porcinos, que en octubre de 2023 era de 545.000 cabezas, se incrementó a 3.720.000 en octubre de 2025, lo cual significó el abandono de la actividad por parte de una importante proporción de los pequeños productores. De manera similar, podrían mencionarse otros rubros productivos (ver: MAA, 2025).

Un análisis importante del incremento de importaciones de productos primarios y agroalimentarios de 2024 versus 2023 fue realizado por el Instituto para el Desarrollo Agroindustrial Argentino, abarcando una vasta cantidad de rubros.⁴ La mayoría de las importaciones proviene de países vecinos y los importadores, en la mayoría de los casos, son empresas hegemónicas de las respectivas cadenas.

No obstante, las importaciones no han logrado reducir los precios en el mercado interno, pero desplazan la producción de agricultores familiares y reducen la utilización de fuerza de trabajo nacional, en actividades que son intensivas en trabajo.

La cuasidesaparición del crédito para capital de trabajo para los pequeños productores, especialmente por la falta de participación del Banco de la Nación Argentina (BNA), está dificultando la continuidad de la AF, especialmente en aquellas actividades que necesitan de un importante respaldo financiero por el prolongado período del proceso productivo. Es el caso de los pequeños y medianos productores ganaderos que están abandonando la producción por falta de capacidad económica para financiar el proceso de cría, recría y engorde de animales. La derogación del Decreto 322/73 que prohibía la exportación de “hacienda en pie”

⁴ Ver: Putero (25/4/2025). Se registraron fuertes incrementos en una cantidad importante de productos. A título de ejemplo se menciona la zanahoria que aumentó de 194 tn en 2023 a 11.870 en 2024, las cebollas de 467 tn a 32.638 tn, limones de 1450 a 10.018 tn, el vino de 727 a 5012 tn, la yerba mate de 6356 tn a 11.610tn.

mediante el Decreto 311/25, que habilitó la venta al exterior de todas las categorías ganaderas, también afectó negativamente este sector productivo.⁵

En la misma situación se encuentran pequeños y medianos productores de tambo y avicultura.

La mayoría de las cadenas agropecuarias en las que intervienen, y son mayoría las explotaciones de la AF, se halla en una situación crítica. Surge claramente del análisis del “semáforo de economías regionales” que mensualmente elabora y publica CONINAGRO que, excepto unas pocas cadenas especialmente concentradas en la región pampeana, la mayoría se encuentra en una situación muy crítica o ingresando en esta situación (CONINAGRO, 8/1/2026).

El retiro o reducción de la participación del BNA como banca de crédito para capital de trabajo e inversiones para pequeños y medianos productores no ha podido ser suplantado por los esfuerzos realizados por la banca provincial y/o privada. Además, se han eliminado programas nacionales que ofrecían pequeños créditos y subsidios.

En otras economías regionales, la pequeña producción intenta afrontar la crisis de rentabilidad, dejando actividades intensivas por otras más extensivas que requieren menor capital para plantación e insumos. Esto está ocurriendo, por ejemplo, en Comahue con la producción de manzanas y peras, donde, en el momento de tener que renovar variedades, una significativa proporción de productores pequeños dejan la actividad y dedican su predio a actividades extensivas como maíz y alfalfa; este hecho también se repite en áreas citrícolas y forestales, entre otras.

La desaparición y/o debilitamiento de instituciones y programas específicos de asistencia técnica y económica a la AF y del crédito bancario, agregado el enca-

⁵ Pedro Peretti afirmaba que esta medida implicaría seguramente “menos trabajo en los frigoríficos, menos peones rurales, menos fletes de camión, menos trabajo de forrajes y ensilaje, menos actividad en los mercados concentradores como Cañuelas y en los remates ferias de invernada. Menos todo” (Peretti, 8/3/2025).

recimiento de insumos, está dando lugar a una importante pérdida de rentabilidad de la pequeña producción.

Así, por ejemplo, la desaparición del Fondo Algodonero orientado a pequeños productores está llevando a la casi desaparición de productores algodoneiros tanto en Chaco como en Santiago del Estero. Pero lo mismo se podría mencionar con los pequeños productores de viñedos en Cuyo o yerbateros en el NEA, a partir de la falta de participación y de cumplimiento de sus funciones por parte de los organismos regulatorios.

La crisis de los pequeños y medianos productores en distintas regiones del país está afectando también a instituciones asociativas, como las cooperativas, especialmente en zonas extrapampeanas. Posiblemente el caso que más ha trascendido sea el de la tradicional Cooperativa Andresito de Misiones que ingresó en cesación de pagos, con motivo de la crisis de la actividad yerbatera, producto de la continua desregulación de la cadena que se iniciara a partir del Decreto 70/2023 y la quita de funciones del Instituto Nacional de Yerba Mate, con el reciente despido de una parte de sus trabajadores (Mañas, 20/12/2025).

El deterioro en el ámbito social

Como ya fuera mencionado anteriormente, las condiciones económicas de baja rentabilidad, especialmente por incremento de costos y servicios, el encarecimiento de los valores de los arriendos, la falta de crédito formal y de asistencia por parte de programas nacionales y provinciales específicos para la AF, originan una caída sustancial de las condiciones de vida de los pequeños productores. Además, hay que considerar que los pequeños productores fueron también afectados por los incrementos del costo de vida y de las tarifas y servicios domésticos.

Al igual que el resto de las clases sociales subalternas, los agricultores familiares están sufriendo el impacto de la caída en términos reales del valor de las jubilaciones, del deterioro en la salud y educación y en las asignaciones específicas, como es el caso de la discapacidad.

El Centro de Atención Gratuita Jurídica para la AF, analizando casos de agricultores familiares en relación con distintas problemáticas, tales como conflictos de tierra, arrendamientos, problemáticas migratorias, salud, educación, entre otras (específicamente del cordón hortícola del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)), concluye que existe una relación directa entre la ausencia de políticas públicas para la AF y el empeoramiento de sus condiciones de vida (Premici, 8/1/2026).

El proceso de expulsión de productores familiares y el desplazamiento de trabajadores rurales se profundizó cada vez más a partir de los años sesenta y a instancias de un proceso de mecanización y tecnificación cada vez más acelerado, que elevó el tamaño óptimo económico de las EAP, al aumentar los requerimientos de capital necesarios para incorporar esas nuevas tecnologías. Así, gracias a ese constante éxodo rural, la Argentina ha llegado a los límites más altos de urbanización de su población. Esta tendencia se acelera en los periodos en que, además, desaparecen o se minimizan las políticas públicas de apoyo a la AF. Basten dos ejemplos del impacto de la situación actual en dos sistemas productivos: tambo y yerba mate.

Según Miguel Peiretti, actualmente:

los tambos dejan de cubrir costos desplomándose la rentabilidad de la producción primaria, profundizando la concentración de tambos con la consecuente desaparición de pequeños y medianos productores junto a una importante cantidad de familias que se dedican a la tarea del ordeño. Esto también lo pone de manifiesto el análisis del Observatorio de la cadena Láctea Argentina (OCLA), al indicar que las unidades productivas durante 2025 fueron de un 4,2% menor que en 2024.

Y concluye destacando el impacto social de esta situación:

Esa política sin intervención del Estado con indiscriminada apertura de las importaciones hace muy difícil la sustentabilidad económica de la mayoría de los tambos de menor escala, una crisis terminal para muchas pequeña y medianas fábricas,

significando un empobrecimiento generalizado para quienes habitamos las cuencas lecheras de mayor importancia. (Peiretti, 9/2/2026)

Para el caso de la economía yerbatera, se ha comprobado que en los últimos meses aumentó la salida de trabajadores misioneros que cruzan a Brasil por mejores ingresos y condiciones de vida y de trabajo, especialmente jóvenes, muchos de los cuales luego se radican allí. El intendente de San Antonio, frontera con Brasil, alerta: “Lo que antes era un movimiento estacional, hoy se percibe como un éxodo de magnitud inédita (...). La crisis yerbatera y la baja competitividad salarial impulsan una migración masiva de jóvenes”. Un diputado provincial asegura que sin políticas que mejoren la rentabilidad, recompongan el ingreso del trabajo rural y ofrezcan un marco laboral viable para el sector, el éxodo laboral corre el riesgo de transformarse en una dinámica permanente, complicando la disponibilidad de mano de obra para tareas locales (Redacción de *Revista Chacra*, 5/2/2026).

Una mención específica merece la situación de los pequeños productores campesinos indígenas. El Decreto 1083/2024 derogó la Ley 26.160 de Emergencia Territorial Indígena, posibilitando los desalojos en tierras comunitarias, perjudicando a las organizaciones indígenas y promoviendo la apropiación de tierras por parte de inversores privados. De este modo, se están incrementando los conflictos por la tierra en distintas regiones del país.

También será necesario seguir de cerca los conflictos del agua que atañen y/o perjudican a la AF, a partir de la intensificación de los proyectos mineros en distintas regiones del NOA y Cuyo; especialmente, allí se están produciendo desequilibrios en las cuencas hídricas y afectación de humedales y falta de agua para riego en agricultura.

El deterioro en el ámbito institucional

Con el actual gobierno, se inició un proceso de debilitamiento y/o destrucción de la totalidad de las instituciones que brindan asistencia técnica, tecnológica, económica y de servicios a la AF, así como las de control de condiciones de trabajo y registración de trabajadores asalariados.

Podríamos iniciar este relato con la mención de la eliminación del Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI), creado en 2022 como Organismo de aplicación de la Ley 27.118 de Reparación Histórica de la AF. El despido de su personal dejó a las distintas provincias y regiones productivas sin el apoyo técnico, económico, de comercialización, entre otros, que se les brindaba a los agricultores familiares, familias campesinas, comunidades indígenas y pequeñas cooperativas mediante una innumerable cantidad de servicios y proyectos creados y desarrollados (Lag, 18/7/2025).

Del mismo modo, se eliminaron distintos programas que atendían las necesidades de la AF, como el caso del ProHuerta, Cambio Rural, entre otros.

En otros casos, por fuerte achicamiento de presupuesto, despido de personal y modificaciones en las estructuras orgánicas institucionales, se debilitaron fuertemente otros organismos, como el INTA, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y el Instituto Nacional del Agua (INA), entre otros, y se eliminaron distintos fondos promocionales que apoyaban la AF, como el Fondo Fiduciario para la actividad ovina, para la actividad caprina, para la infraestructura hídrica, para el manejo del fuego, para la protección ambiental de bosques nativos, entre otros.

En este marco de desmantelamiento, la situación del INTA recae paradigmática sobre la nueva lógica de “eficiencia de mercado” que rompe con el modelo de desarrollo integral vigente en esta institución desde 1956. Bajo la conducción de la Asociación Argentina de Productores de Siembra Directa (APRESID), el organismo sufrió una reestructuración deliberada que afectó áreas estratégicas como las ciencias sociales, la extensión rural y el Centro de Investigación para la Agricultura Familiar (CIPAF). Esta reconfiguración incluyó la centralización de facultades críticas -comunicación, presupuesto y capital humano- en una Dirección General de Administración que responde directamente al poder político, desplazando a profesionales de carrera y eliminando el sistema de concursos en favor de designaciones sin idoneidad técnica.

La erosión del sistema se manifiesta drásticamente en su capital humano. Con un presupuesto que sufrió una caída real del 22% en 2025, la dotación del personal se redujo de 6500 a 5800 agentes en un proceso de “erosión silenciosa”. Esta pérdida de capacidades no se debe únicamente a los retiros voluntarios, sino a un fenómeno multicausal que combina renunciadas por salarios críticos, jubilaciones no reemplazadas y una profunda incertidumbre sobre el futuro de la carrera científica. Es particularmente grave la situación de los becarios del INTA y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en unidades de doble pertenencia; la falta de perspectivas de estabilidad está desmantelando el semillero de la ciencia agropecuaria nacional, comprometiendo la soberanía tecnológica de las próximas décadas.

La retirada del territorio se complementa con la propuesta de cierre de casi trescientas Agencias de Extensión y la reducción de los Centros Regionales a solo cuatro macrorregiones, lo que anula la capacidad de respuesta a la diversidad climática y productiva del país. A esto se suma la enajenación de activos mediante el remate de 42.000 hectáreas de campos experimentales de alto valor productivo. Si bien la resistencia gremial y los fallos judiciales como el de la jueza Martina Forns lograron restituir la autarquía jurídica a finales de 2025, el INTA opera actualmente bajo una “autarquía de restricción”. Con una planta que tiende a los 4800 agentes, el organismo atraviesa un proceso de achicamiento institucional, perdiendo su capilaridad histórica para convertirse en una estructura de servicios mínimos, orientada a las necesidades de las grandes empresas.

Se eliminó, también, la Dirección de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE), dependiente de Jefatura de Gabinete y destinada a desarrollar y financiar proyectos de riego, electrificación, caminos, entre otros, de suma importancia para la AF de las economías regionales.

Hay que mencionar, también, la disolución del Instituto Nacional de Semillas (INASE) y de la Comisión Nacional de Semillas (CNS) y el debilitamiento del control de regulación en actividades que son importantes para la AF. Observable esto en los contratos que grandes firmas semilleras están obligando a firmar a los productores independientes para impedirles guardar semilla propia, violando las disposiciones de la actual Ley de Semillas.

El proceso de desregulación avanza en otros ámbitos de la producción agropecuaria, afectando en mayor medida a la AF. Es el caso del fuerte debilitamiento del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) y del Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV), eliminando una importante cantidad de normativas y afectando específicamente los segmentos subalternos de ambas cadenas, especialmente los pequeños productores verbateros y viñateros y pequeñas bodegas y cooperativas, en ambas cadenas.

Otro sector subalterno de nuestro agro que está siendo agredido durante estos años de gobierno libertario es el de los asalariados rurales.

Según trabajos del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL): “La organización del trabajo hace que la cantidad de trabajadores permanentes se reduzca proporcionalmente, aumentando la transitoriedad, eventualidad y subcontratación en muchas de las producciones estudiadas (...), el trabajo no registrado continúa en niveles altos o muy altos” (Bober, 1/7/2024). Y todo esto en el marco de un sistema productivo empresarial que tiende a la intensificación, la profesionalización y la concentración. Pero es en aspectos institucionales donde está siendo más fuertemente perjudicado, primero debilitando su tradicional organización sindical a través de la creación de un nuevo gremio afín al actual gobierno,⁶ para después llevar adelante con su apoyo una reforma laboral altamente perjudicial para los trabajadores.⁷

⁶ Pablo Miguel Ansaloni lanza en octubre de 2025 una nueva organización sindical: la Federación Argentina de Trabajadores Rurales, Estibadores y Frutihortícolas (FATREFU), retomando el espíritu del sindicalista Gerónimo “Momo” Venegas. Busca “unificar la representación de trabajadores rurales, estibadores y del sector frutihortícola, posicionándose como una voz fuerte tras una escisión de la UATRE, con apoyo de sectores peronistas y libertarios, y que ya ha intervenido sindicatos como el de la fruta de Concordia” (Agencia Sitio Gremial, 6/1/2026).

⁷ Según la UATRE, “la reforma laboral anunciada implica un retroceso en derechos básicos y habilita mayor precarización, debilitando la negociación colectiva, facilitando la discrecionalidad patronal y reduciendo garantías históricas del movimiento obrero. Tal como está planteada, la presente reforma laboral busca atomizar las negociaciones, hacer más débiles las paritarias y facilitar los despidos, afectando de manera directa la capacidad de los trabajadores de defender sus condiciones de empleo. Defender derechos es también defender la calidad del empleo y la competitividad del país”. Concretamente, identifican y denuncian los puntos críticos de la propuesta que consideran afectarán a los trabajadores rurales: reducción de la responsabilidad solidaria en esquemas de contratistas, incorporación del período de prueba (que llegaría hasta ocho meses), pérdida de atribuciones de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario para fijar

El proceso de concentración de la producción y de la tierra y sus efectos en la AF

El debilitamiento de los productores familiares ocurre en un contexto de profundización de la concentración de la producción, en el cual grandes empresas nacionales que siembran cientos de miles de hectáreas, algunas de ellas integradas verticalmente y otras importantes agroindustrias, se hallan en situaciones críticas en lo económico y financiero y se han presentado en distintas situaciones de incumplimiento de pagos, concursos preventivos, convocatoria de acreedores, de acuerdo a cada caso. Es el caso de Los Grobo, Agrofina, Surcos, SanCor, Adecoagro, Bioceres, Lácteos Verónica, principalmente en la región pampeana, pero también en la extrapampeana, donde trascendieron situaciones críticas, por ejemplo, en Citrícola San Miguel en Tucumán, Italar en Chaco, Bodegas Norton y Bodegas Bianchi en Mendoza, entre otras.

En algunas situaciones, se están produciendo rupturas en la cadena de pagos, afectando a productores, contratistas y proveedores de insumos.

En varios casos, las interesadas en la compra y/o integración de capitales de las empresas en venta son firmas extranjeras ligadas a paraísos fiscales o a empresas del “mundo cripto”. La venta de algunas de estas empresas a capitales extranjeros significa extranjerización de cientos de miles de hectáreas, además de otras adquisiciones de tierras que se han realizado sobre tierras aún improductivas. En algunos casos, consisten en la adquisición de miles de hectáreas en regiones boscosas con megaproyectos energéticos, de construcción de microcentrales y también residencial o para turismo (Araya, 6/1/2026).

De este modo, se estaría profundizando el proceso de apropiación y/o entregas de tierras públicas a grandes consorcios financieros. Se recordará que entre 2016 y 2017 CRESUD y MSU ganaron la licitación por el 45% de la tierra en propiedad del Ministerio de Defensa. Además, en la actualidad, desde el gobierno se viene in-

salarios mínimos. En contraposición a la propuesta en debate consideran que “una reforma laboral sería debe partir de una realidad ineludible: el 70% de los trabajadores rurales continúa en la informalidad. Mejorar el empleo exige combatir este problema, garantizar trabajo registrado y erradicar prácticas aún presentes en diversas regiones del país, como la explotación laboral e incluso casos de trabajo infantil” (Redacción de UATRE Noticias, 15/12/2025).

sistiendo en la privatización de miles de hectáreas del INTA dedicadas a investigación y experimentación tecnológica (Jáuregui, 14/12/2025).

Recientemente, el gobierno anunció la derogación de la Ley 26.737 de Protección al Dominio Nacional sobre Propiedad, Posesión o Tenencia de Tierras Rurales, conocida como Ley de Extranjerización de Tierras. Con esta medida seguramente se profundizará la extranjerización de la tierra. Un informe del Observatorio de Tierras (12/1/2026) indica que en la actualidad hay 36 departamentos de distintas provincias que exceden el límite del 15% de extranjerización fijado por aquella Ley y cuatro casos Lacar (Neuquén), General La Madrid (La Rioja) y Molinos y San Carlos (Salta) en que la extranjerización supera el 50%. Menciona también varias localidades sobre el río Paraná que superan el 30%. En toda la región de la Patagonia, la extranjerización de la tierra también es muy significativa (García, 18/1/2026).

Lo relatado anteriormente demuestra que las políticas económica y agropecuaria actuales están conduciendo a un fuerte proceso de concentración y extranjerización de la tierra como no se había registrado en las últimas décadas o en toda nuestra historia agraria, a excepción de la apropiación original de tierras durante el siglo XIX.

En este contexto, la AF corre peligro de extinguirse (por la imposibilidad de coexistir en cadenas altamente concentradas) y de dejar de ser el límite a la concentración de la tierra para pasar a facilitarla. Ya se han mencionado los altos valores de arrendamiento pagados por grandes grupos económicos que no tienen relación con la rentabilidad de la producción, pero que buscarían posicionarse territorialmente en el ámbito de la producción y que imposibilitan a la AF ampliar su pequeña escala, compitiendo por tierra arrendada.

Reflexiones finales

La agricultura familiar está siendo debilitada -posiblemente como nunca antes- por un conjunto de factores que podría llevarla a su casi desaparición como componente o integrante de la estructura agraria.

Incrementos de costos relativos, fuerte impacto del costo de vida y de tarifas y salarios, caída de la demanda interna para la producción de la mayoría de las cadenas, ingreso por importación de una importante cantidad de productos primarios y alimentos, desregulación de instrumentos de políticas agropecuarias, eliminación y/o debilitamiento presupuestario y vaciamiento de funciones de la mayoría de las instituciones que la asisten constituyen el conjunto de políticas imposibles de ser afrontadas por la AF, a menos que pueda construir mecanismos de resistencias sociales-institucionales, acordes a la alta complejidad de la situación.

El gobierno insistirá con una reforma sindical muy parecida a la que quedó afuera de la Ley Bases (Ley 27.742), ya que el plan es atomizar y debilitar los gremios (Redacción de *Gestión Sindical*, 21/10/2025), así como a toda organización social que sea considerada un obstáculo para el proyecto de concentración y exclusión que se pretende imponer.

Será necesario, en primera instancia, lograr una fuerte consolidación y agrupamiento del conjunto de organizaciones de la AF, campesina e indígena que, además de identificar sus problemáticas, logre construir un programa de necesidades inmediatas y de asistencia económica, legal, tecnológica, etc. Además, para poder afrontar la situación actual, deberían integrarse con otros actores de la sociedad, como las cooperativas, las pequeñas y mediana agroindustrias, las universidades, el INTA, los sindicatos del área de la producción agropecuaria y agroindustrial, entre otros.⁸

La generación y reconstrucción de un entramado institucional sólido para afrontar semejante crisis de la AF y su expresión pública en todas las provincias y pueblos posibilitará la visibilización de su problemática, que en este momento es percibida muy débilmente por la sociedad y por el ámbito político del Congreso.

De este modo, se podría ir construyendo un programa mínimo, que exprese las necesidades de reversión de la situación en temas como el acceso a la tierra y el agua, la problemática del arrendamiento, la importación de alimentos, la necesidad de políticas diferenciadas en lo atinente a impuestos, tarifas, salarios, registración y protección del trabajo asalariado, fomento de la asociatividad y el desarrollo de cooperativas.

Bibliografía

- Agencia Sitio Gremial (6/1/2026). "FATREFU expuso la 'desidia y vaciamiento' del Sindicato de la Fruta de Concordia". *Sitio Gremial. Agencia de noticias gremiales*. Disponible en: <https://sitiogregial.com.ar/nota/36816/fatrefu-expuso-la-desidia-y-vaciamiento-del-sindicato-de-la-fruta-de-concordia>.
- Amado, J. L. (29/12/2025). "Reforma laboral: reclaman que no se ignoren las particularidades del trabajo agrario". *La Verdad*. Disponible en: <https://laverdadonline.com/reforma-laboral-reclaman-que-no-se-ignoren-las-particularidades-del-trabajo-agrario/>.
- Aranguren, C. I.; Alcoba, L.; Alonso, I.; Alves Rolo, R. H.; Bruno, M. P.; Bruno, M.; Celi, A.; Chávez, F.; Figueroa, A.; Fili, J. P.; González, L.; Lammel, S.; Mosse, L.; Mouríño, M.; Narmona, L.; Natinzon, P.; Perelmuter, T.; Prividera, G. y Sarco, P. (2025). *Pequeños Productores en la Argentina. Estudio preliminar en base al Censo Nacional Agropecuario 2018*. Buenos Aires: INTA. Disponible en: https://agenciatierraviva.com.ar/wp-content/uploads/2025/05/INTA_CRBsAsSur_EEABalcarce_Aranguren_CI_Pequeños_productores_Argentina.pdf.
- Araya, V. (6/1/2026). "Millonarios empresarios de Qatar avanzan en la Patagonia para construir centrales hidroeléctricas". *El extremo sur de la Patagonia*. Disponible en: <https://www.elextremosur.com/nota/56737-millonarios-empresarios-de-qatar-avanzan-en-la-patagonia-para-construir-centrales-hidroelectricas/>.
- Azcuy Ameghino, E. y Fernández, D. (2021). "El censo nacional agropecuario 2018". En Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti", *La Argentina agropecuaria vista desde las provincias: un análisis de los resultados preliminares del CNA 2018*. Buenos Aires: IADE.
- Bober, G. (1/7/2024). "El proyecto ImpactAR – Desafío 58: Un estudio sobre las transformaciones en curso y los escenarios futuros en los mercados de trabajo agrario". *CEIL-CONICET*. Disponible en: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/2024/07/el-proyecto-impactar-desafio-58-un-estudio-sobre-las-transformaciones-en-curso-y-los-esenarios-futuros-en-los-mercados-de-trabajo-agrario-gabriel-bober/>.
- Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti" (CLEAIHG) (2021). *La Argentina agropecuaria vista desde las provincias: un análisis de los resultados preliminares del CNA 2018*. Buenos Aires: IADE. Disponible en:

<https://www.iade.org.ar/noticias/la-argentina-agropecuaria-vista-desde-las-provincias-un-analisis-de-los-resultados>.

____ (2024). “Efectos de la actual política económica sobre la agricultura familiar y los trabajadores asalariados agropecuarios”. *IADE*. Disponible en: <https://www.iade.org.ar/noticias/efectos-de-la-actual-politica-economica-sobre-la-agricultura-familiar-y-los-trabajadores>.

____ (2026). *Efectos de la actual política económica sobre la agricultura familiar y los trabajadores asalariados agropecuarios*. Buenos Aires: IADE.

Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO) (8/1/2026). “Semáforo con las distintas producciones de Argentina”. *CONINAGRO*. Disponible en: <https://www.coninagro.org.ar/semaforo-de-economias-regionales-baja-de-producciones-en-verde-aumento-de-amarillos/>.

García, M. (18/1/2026). “La ‘legión’ acapara tierras en la Patagonia: hay más de 3,6 millones de hectáreas extranjerizadas”. *El extremo sur de la Patagonia*. Disponible en: <https://www.elextremosur.com/nota/56878-la-legion-acapara-tierras-en-la-patagonia-hay-mas-de-3-6-millones-de-hectareas-extranjerizadas/>.

Gómez, F. (24/12/2025). “La verdadera grieta en el agro está entre los ganadores y perdedores del modelo económico de Milei”. *Tiempo Argentino*. Disponible en: https://www.tiempoar.com.ar/ta_article/la-verdadera-grieta-en-el-agro-esta-entre-los-ganadores-y-perdedores-del-modelo-economico-de-milei/.

Jáuregui, M. (14/12/2025). “Tierras y energía para los amigos: Milei profundiza el modelo de negocios que inauguró el macrismo”. *Tiempo Argentino*. Disponible en: https://www.tiempoar.com.ar/ta_article/tierras-y-energia-para-los-amigos-milei-profundiza-el-modelo-de-negocios-que-inauguro-el-macrismo/.

Lag, N. (18/7/2025). “La eliminación del Instituto de Agricultura Familiar y el ataque de Milei al campesinado”. *Tierra Viva. Agencia de Noticias*. Disponible en: <https://agenciaterraviva.com.ar/la-eliminacion-del-instituto-de-agricultura-familiar-y-el-ataque-de-milei-al-campesinado/>.

Mañas, D. (20/12/2025). “La política yerbatera de Milei suma una nueva víctima. La Cooperativa Andresito anunció cesación de pagos ante la crisis sectorial”. *Bichos de campo*. Disponible en: <https://bichosdecampo.com/l-a-politica-yerbatera-de-mi>

lei-suma-una-nueva-victima-la-cooperativa-andresito-anuncio-cesacion-de-pagos-ante-la-crisis-sectorial/.

Mathey, D.; Carballo, O. y van den Bosch, M. E. (2024). "Alcances y limitaciones de las aproximaciones estadísticas a la Agricultura Familiar de Mendoza en base al CNA 2018". Presentado en las *II Jornadas de Sociología Rural*. 24-26 de Abril. Rosario. Disponible en: https://repositorio.inta.gob.ar/bitstream/handle/20.500.12123/24507/INTA_CRMendoza-SanJuan_EEAMendoza_Mathey_D_alcances_limitaciones_aproximaciones_estadisticas_agricultura-2024.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Mesa Agroalimentaria Argentina (MAA) (2025). *Situación del "Campo que Alimenta" a dos años del gobierno de Milei: fuerte deterioro social, comercial y productivo*. Disponible en: <https://agenciaterraviva.com.ar/wp-content/uploads/2026/01/Informe-de-situacion-del-Campo-que-Alimenta-MAA.pdf>.

Observatorio de Tierras (12/1/2026). "Mapa de extranjerización de la tierra en Argentina". *CONICET*. Disponible en: <https://iesyh.conicet.gov.ar/observatorio-de-tierras/>.

Peiretti, M. (9/2/2026). "Más leche con menos precio y duras perspectivas". *Diario Regionalísimo*. Disponible en: https://regionalisimo.com.ar/contenido/11015/mas-leche-con-menos-precio-y-duras-perspectivas?utm_campaign=newsletter-10-02-2026&utm_medium=email&utm_source=newsletter.

Peretti, P. (8/3/2025). "Derecho al asado versus la vuelta al Virreinato". *Página/12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/809282-derecho-al-asado-versus-la-vuelta-al-virreinato>.

Premici, S. (8/1/2026). "La ausencia del Estado perjudicó la calidad de vida de miles de agricultores familiares". *El Destape*. Disponible en: <https://www.eldestapeweb.com/economia/tierra/la-ausencia-del-estado-perjudico-la-calidad-de-vida-de-miles-de-agricultores-familiares-20261820020>.

Putero, L. (25/4/2025). "La importación de alimentos no bajó los precios y amenaza a la producción local". *TierraViva. Agencia de Noticias*. Disponible en: <https://agenciaterraviva.com.ar/la-importacion-de-alimentos-no-bajo-los-precios-y-amenaza-a-la-produccion-local/>.

- Redacción de *Gestión Sindical* (21/10/2025). “El Gobierno ya tiene lista la reforma sindical que presentará después del 10 de diciembre”. *Gestión Sindical*. Disponible en: <https://gestionsindical.com/gobierno-tiene-lista-reforma-sindical-que-presentara-despues-del-10-diciembre/>.
- Redacción de *Revista Chacra* (5/2/2026). “El éxodo que alerta al agro: miles de trabajadores misioneros cruzan a Brasil por mejores ingresos”. *Revista Chacra*. Disponible en: <https://www.revistachacra.com.ar/actualidad/el-exodo-que-alerta-al-agro-miles-de-trabajadores-misioneros-cruzan-a-brasil-por-mejores-ingresos-2369/>.
- Redacción de *UATRE Noticias* (15/12/2025). “La UATRE adhiere a la movilización de la CGT a favor de los trabajadores. Comunicado de prensa”. *UATRE Noticias*. Disponible en: <https://www.uatre.org.ar/noticias/431>.
- Sánchez Jauregui, N. (22/4/2025). “La informalidad avanza y el Estado Nacional les da la espalda a los trabajadores del campo”. *Tiempo Argentino*. Disponible en: https://www.tiempoar.com.ar/ta_article/la-informalidad-avanza-y-el-estado-nacional-les-da-la-espalda-a-los-trabajadores-del-campo/.
- Scheinkerman de Obschatko, E. (2009). *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Un análisis a partir de los datos del Censo Nacional agropecuario 2002*. Buenos Aires: MAGyP/IICA.
- Scheinkerman de Obschatko, E.; Román, M. y Foti, P. (2007). *Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*. Buenos Aires: SAGPyA/IICA.
- Scheinkerman de Obschatko, E.; Soverna, S. y Tsakoumagkos, P. (2016). *Las explotaciones agropecuarias empresariales en la Argentina*. Buenos Aires: IICA.
- Villulla, J. M. (2020). “Los trabajadores agrícolas pampeanos a principios del siglo XXI: situación, características y tensiones de una mayoría social invisibilizada”. *Estudios rurales*, vol. 10, n° 19.

¡Ya salió la revista **Perspectivas de Políticas Públicas**!



La Revista **Perspectivas de Políticas Públicas** es editada desde 2011 por el **Departamento de Planificación y Políticas Públicas** de la **Universidad Nacional de Lanús**

con periodicidad semestral y arbitrada por especialistas externos. Está abierta a las contribuciones nacionales e internacionales en los campos de la Ciencia Política, la Sociología, la Administración Pública, el Derecho Público y demás disciplinas y abordajes de intervención que tienen por objeto, desde sus propias perspectivas teórico-metodológicas, el análisis y evaluación de las políticas públicas y el papel desempeñado en ellas tanto por el estado como por los actores de la sociedad. El contenido de la revista está orientado a especialistas, investigadores, estudiantes de posgrado y formuladores de políticas públicas.

La Revista está catalogada "Nivel 1" por el CAICYT. Indexada en LATINDEX, LATINREV, EBSCO, REDIB, CLASE, DIALNET.

Para enviar artículos:
revistapolpublicas@gmail.com
<http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas>

Vol. 15, Nro. 29. Julio - diciembre 2025

Director de la Revista: Carlos M. Vilas.



**ISSN 1853-9254 (edición
impresa)**

ISSN 2362-2105 (edición digital)

**Dirección Postal: 29 de
septiembre 3901 1826**

**Remedios de Escalada Pcia. de
Buenos Aires, Argentina Tel:
(+54 11) 5533-5600 int. 5138 /
Canjes: int. 5225**

ECONOMÍA Y POLÍTICA ARGENTINAS RECIENTES

El gobierno de Milei: surgimiento y aproximación desde un enfoque multiescalar y multidimensional

Gastón Ángel Varesi

Páginas 9 a 48

Resumen

En diciembre de 2023 Javier Milei llegó a la presidencia para emprender un conjunto de transformaciones profundas en los más diversos planos de la sociedad argentina. El objetivo de este artículo es analizar el surgimiento, triunfo y gestión del gobierno de Milei desde un enfoque multiescalar y multidimensional. Daremos cuenta para esto de los cambios en las relaciones de fuerzas y el escenario de crisis y disputa hegemónica tanto en la escala mundial como latinoamericana, delineando una periodización de la guerra regional de posiciones en el siglo XXI, para enfocarnos luego en la escala nacional. Indagaremos allí acerca de las dimensiones políticas, ideológicas y culturales que habilitaron su triunfo, para detenernos en la estrategia económica. Asimismo, daremos cuenta de la estrategia de coerción y construcción de consenso desplegada, debatiendo sus alcances y los endeble pilares económicos y sociales sobre los que se asienta.

Abstract

The Milei government: Emergence and analysis from a multiscalar and multidimensional approach

In December 2023, Javier Milei assumed the presidency to undertake a series of profound transformations across diverse levels of Argentine society. The objective of this article is to analyze the emergence, victory, and administration of the Milei government from a multiscalar and multidimensional approach. To this end, we examine the shifts in the balance of forces and the landscape of crisis and hegemonic dispute at both the global and Latin American scales, outlining a periodization of the regional war of position in the 21st century, before focusing on the national scale. At this level, we investigate the political, ideological, and cultural dimensions that enabled his victory, subsequently delving into his economic strategy. Furthermore, we address the deployed strategy of coercion and consensus-building, debating its scope and the fragile economic and social pillars upon which it rests.

ANÁLISIS GEOPOLÍTICO

Actores subnacionales y geopolítica del cobre: San Juan (Argentina) entre China y Estados Unidos, 2018-2024

Debora Fagaburu

Páginas 49 a 86

Resumen

La transición energética global ha intensificado la demanda de recursos estratégicos (como el cobre, situando a los Andes centrales (Chile, Perú y Argentina)) que concentran las reservas mundiales, en el núcleo de una disputa geopolítica entre China y Estados Unidos. En este escenario, las unidades subestatales adquieren centralidad como actores paradiplomáticos capaces de intervenir en la geopolítica de dichos recursos. Este artículo examina cómo la política internacional subnacional de la provincia argentina de San Juan, entre 2018 y 2024, fue condicionada por el ejercicio de la diplomacia económica de ambas potencias y en un marco de dependencia estratégica. El estudio concluye que San Juan profundizó vínculos unilaterales con China, sin enfrentar presiones significativas de Estados Unidos.

Abstract

Subnational actors and the geopolitics of copper: San Juan (Argentina) between China and the United States, 2018–2024

The global energy transition has intensified the demand for strategic resources (such as copper, placing the central Andes (Chile, Peru, and Argentina)—which hold the world's reserves—at the core of a geopolitical dispute between China and the United States). In this scenario, substate units acquire centrality as paradiplomatic actors capable of intervening in the geopolitics of these resources. This article examines how the subnational international policy of the Argentine province of San Juan, between 2018 and 2024, was conditioned by the exercise of both powers' economic diplomacy within a framework of strategic dependence. The study concludes that San Juan deepened unilateral ties with China without facing significant pressure from the United States.

POLÍTICA COMERCIAL

Impacto de las licencias no automáticas de importación en Argentina en sectores con alta protección durante la administración Cambiemos (2016-2019)

Anahí Rampanini

Páginas 87 a 120

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo dilucidar los actores que impulsaron el crecimiento de las importaciones durante la apertura comercial de la Alianza Cambiemos (2015-2019) en nueve sectores seleccionados por su alta cobertura en licencias no automáticas y por registrar incrementos por encima del promedio de 2017 y 2018 (con respecto de 2015). Los resultados validan la hipótesis sobre que en la mayoría de los casos las comercializadoras fueron las principales responsables del aumento importador y, en aquellos sectores en los que las firmas fabricantes también adquirieron relevancia, esto respondió a un proceso de reconversión de productoras a importadoras. Esta fue una estrategia de supervivencia frente a la apertura importadora, la cual generó una contracción productiva reflejada en la caída del empleo registrado.

Abstract

Impact of non-automatic import licenses in Argentina in highly protected sectors during the “Cambiemos” administration (2016–2019)

This paper aims to elucidate the actors that drove import growth during the trade opening of the Cambiemos Alliance (2015–2019) in nine sectors selected for their high coverage of non-automatic licenses and for recording above-average increases in 2017 and 2018 (compared to 2015). The results validate the hypothesis that, in most cases, trading companies were primarily responsible for the increase in imports, and in those sectors where manufacturing firms also gained relevance, this was due to a process of reconversion from producers to importers. This served as a survival strategy in the face of import opening, which generated a productive contraction reflected in the decline of registered employment.

CONTRIBUCIONES

La agricultura familiar y los trabajadores asalariados agropecuarios bajo el gobierno de Javier Milei

Cátedra Libre de Estudios Agrarios “Ing. Horacio Giberti” (CLEAIHG)

Páginas 121 a 143

Resumen

Desde hace más de quince años la Cátedra Giberti realiza un seguimiento de la situación de la Agricultura Familiar (AF), el trabajo agrario y las políticas destinadas al sector. Entre los trabajos previos más significativos se encuentra el libro *La Argentina agropecuaria vista desde las provincias: un análisis de los resultados preliminares del CNA 2018* (CLEAIHG, 2021) y el documento “Efectos de la actual política económica sobre la agricultura familiar y los trabajadores asalariados agropecuarios” (ibid., 2024) en el que se realizó un primer análisis de la gestión del gobierno de Javier Milei. En esta oportunidad, se realiza una síntesis del trabajo que profundizó el planteo de este último documento, dando lugar a un libro editado por el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) en marzo de 2026 bajo el mismo título (ibid., 2026) y en el que participaron numerosos colegas de varias provincias.

El presente trabajo analiza la situación de la agricultura familiar y de los trabajadores agropecuarios bajo el actual gobierno. Para esto, se plantean los antecedentes; se expone el deterioro de la situación económica, social e institucional actual; se describe el proceso de concentración de la producción y de la tierra y sus efectos en la agricultura familiar; por último, se plantean las reflexiones finales.



Universidad
Nacional
de Quilmes

:: Departamento
de Ciencias Sociales

:: Departamento
de Ciencia y Tecnología

:: Departamento
de Economía y Administración

:: Escuela Universitaria
de Artes

Roque Saénz Peña 352, Bernal, Buenos Aires
Más información: www.unq.edu.ar





realidad económica

EN ESTE NÚMERO

ECONOMÍA Y POLÍTICA ARGENTINAS RECIENTES

El gobierno de Milei: surgimiento y aproximación desde un enfoque multiescalar y multidimensional

Gastón Ángel Varesi

ANÁLISIS GEOPOLÍTICO

Actores subnacionales y geopolítica del cobre: San Juan (Argentina) entre China y Estados Unidos, 2018-2024

Debora Fagaburu

POLÍTICA COMERCIAL

Impacto de las licencias no automáticas de importación en Argentina en sectores con alta protección durante la administración Cambiemos (2016-2019)

Anahí Rampanini

CONTRIBUCIONES

La agricultura familiar y los trabajadores asalariados agropecuarios bajo el gobierno de Javier Milei

Cátedra Libre de Estudios Agrarios “Ing. Horacio Giberti” (CLEAIHG)

Comprender la realidad para transformarla