

INFORME **INTEGRAR**

INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

IIL-FCJS-UNLP

CALLE 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA – REPÚBLICA ARGENTINA

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

E-MAIL integra.unlp@gmail.com

www.iil.jursoc.edu.ar

Nº 153 – ABRIL DE 2025

SUMARIO

- **INTEGRACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE SALUD DE ARGENTINA DURANTE COVID-19**
- **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**
- **INFORMACIÓN INSTITUCIONAL**

INTEGRACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE SALUD DE ARGENTINA DURANTE COVID-19*

Jennifer Vivar
Abogada

I. Coordinación regional y respuesta argentina a la COVID-19

A partir de diciembre de 2019, un virus desconocido comenzó a azotar por primera vez en Wuhan (China). A comienzos del 2020 la propagación se hizo inevitable. Este virus, denominado COVID-19, fue declarado como una pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020.

Los Estados comenzaron a tomar medidas para mitigar la propagación, mientras que la ciudadanía se encontraba a merced de las decisiones políticas. Entre ellas se pueden mencionar, a nivel nacional, restricciones a la circulación, suspensión de clases, prohibición de reuniones sociales, entre otras. A nivel regional, no hubo repercusiones o noticias sobre acciones que fueran diseñadas de manera organizada.

La pandemia fue un reto para la región, los Estados y en particular el Estado argentino. A partir de las normas sancionadas por este último, se podrá corroborar si los esquemas ideados para la coordinación en la región funcionaron como se habían diseñado o si, por el contrario, hubo vacíos o errores al ejecutarlos, en particular con el caso de Argentina.

La propagación del virus generó un gran impacto a nivel global, desencadenando enormes esfuerzos e investigaciones para salvaguardar la salud de las personas. Este escenario evidenció los recursos y capacidades de cada uno de los Estados y de los organismos existentes para poder hacer frente a la crisis y mitigar sus efectos.

En este contexto, el Estado Argentino, en calidad de miembro del MERCOSUR y actor en el ámbito internacional, tuvo a su alcance herramientas para solicitar asistencia externa, coordinarse a nivel regional y gestionar recursos para hacer frente a la emergencia sanitaria. Asimismo, se indagará si utilizó instrumentos normativos,

* Ponencia presentada en el marco del VII Simposio sobre Regionalismo sudamericano. Cooperación y conflictos. Efectos dimensionales de la Pandemia, llevado a cabo los días 30 y 31 de octubre de 2024 en el Instituto de Integración Latinoamericana –UNLP-.

científicos y educativos que podrían respaldar las decisiones y acciones implementadas en respuesta a la crisis.

El objetivo de la presente investigación será analizar la coordinación del Estado argentino con otros actores regionales o internacionales, tomando como referencia los siete indicadores de coordinación propuestos por Santos Carrillo (2022). Estos indicadores, distribuidos en 3 niveles, posibilitan un análisis de la respuesta del Estado argentino ante la pandemia, de manera tal de visibilizar aciertos y desafíos aún pendientes. El problema está limitado temporalmente desde marzo del 2020 a diciembre 2021.

II. Normas argentinas sobre vacunas en el contexto de la COVID-19

Para el caso del Estado argentino, se tomó como muestra 66 normas relacionadas con el tema de ‘vacunas’, a partir del compendio de 34 “Dossiers especiales de legislación nacional sobre el Covid-19” publicado por la Dirección Servicios Legislativos de la Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina, a partir de la búsqueda de la palabra “vacuna”. De las 66 normas, se detecta que una corresponde a un documento técnico, que no tiene registro o identificación como norma legal, con lo cual quedará fuera del presente análisis.

Se analizaron las 65 normas bajo las definiciones de los 7 indicadores de Santos Carrillo (2022) para determinar si hubo coordinación o si las acciones fueron una evidencia más de la crisis que atraviesa la integración¹.

II.1. Entre la autonomía nacional y la integración regional: tensiones en las políticas públicas sobre vacunas en Argentina

Entre las 65 normas de Argentina referidas a “vacunas”, al agruparlas por categorías y subcategorías se pueden encontrar 4 categorías y, dentro de cada una, dos subcategorías, tal como se muestra en la siguiente tabla:

¹ El listado de las 65 normas analizadas se acompaña como Anexo I.

Tabla 1: Categorías y subcategorías de las normas analizadas

Categoría	Subcategoría	Cantidad	Porcentaje
Autorizaciones	laboratorio	5	7.69%
Autorizaciones	excepción normativa	2	3.08%
Diseño política	plan vacunación	4	6.15%
Diseño política	creación Base Datos	1	1.54%
Fondos	préstamo	1	1.54%
Fondos	presupuesto	2	3.08%
Gastos	pago factura	44	67.69%
Gastos	insumos	6	9.23%
	Total	65	100%

Fuente: Elaboración propia con base a selección realizado en 2023 del “Dossiers especiales de legislación nacional sobre el Covid-19” publicado por la Dirección Servicios Legislativos de la Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina

Se presentarán los resultados en función de las subcategorías identificadas, a saber: 1. Autorizaciones; 2. Diseño de política; 3. Fondos; y 4. Gastos.

En primer lugar, en cuanto a las autorizaciones, se identifican dos subcategorías: las excepciones normativas y los laboratorios que se aprobaron.

Por excepciones normativas se incluye la Decisión Administrativa N° 1721/2020 del 18/09/2020, que estableció los principios generales para la adquisición directa de vacunas (art. 1) y la Ley N° 27.573 (ficha 2) que posibilitó la prórroga de jurisdicción y las autorizaciones a los laboratorios.

Para el procedimiento de adquisición de vacunas se estipuló, por medio de una normativa emanada de la Jefatura de Gabinete, que fuera realizado a través de una contratación directa en lugar de una licitación. Entre los fundamentos que se brindaron está:

Que el actual Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional no contempla una herramienta acorde que permita perfeccionar los contratos en los términos comerciales establecidos por los potenciales proveedores de dichas vacunas en una situación inédita e imprevista como la que se plantea a nivel global en la carrera por contar con los primeros ejemplares que se produzcan contra la COVID-19. (consid. 13°)

Que para la selección del proveedor o de los proveedores se deberá priorizar la seguridad sanitaria, la inmediatez en la provisión y los criterios de eficiencia y eficacia en los tiempos de los distintos desarrollos que se encuentran en marcha. (consid. 16°)

En un análisis sobre la contratación pública en emergencia sanitaria, el abogado Flores (2020), especialista en derecho administrativo, expresa:

La normativa de emergencia sanitaria autoriza expresamente a soslayar la regla imperante de la Licitación Pública que rige en nuestro ordenamiento jurídico (conf. art. 24 del decreto delegado 1023/2001; art. 2° inc. h de la Ley 25.188; art. 3° apartado 5° de la ley 2 entre la autonomía nacional y la integración regional: tensiones en las políticas públicas sobre vacunas en Argentina

4.759; art. 9° de la ley 26.097), y, por lo tanto, permite el encuadre de las contrataciones por un procedimiento de selección de contratación directa por excepción. (p. 3)

El procedimiento de la DA 1721/2020 establece: los principios generales que se deben respetar (art. 2°); la remisión de las actuaciones por dichas adquisiciones a la Auditoría General de la Nación (art. 3°); la posibilidad de financiar indistintamente, de manera total o parcial, por el Tesoro Nacional o mediante préstamos de organismos internacionales (art. 5°), y la facultad otorgada al MINISTERIO DE SALUD:

A suscribir los contratos regulados por la presente, así como todos los actos administrativos previos y posteriores tendientes al efectivo cumplimiento de estos, y podrá incluir cláusulas acordes al mercado internacional de la vacuna para la prevención de la enfermedad COVID-19. (art. 4°)

Podría discutirse, desde el derecho constitucional y administrativo, sobre la facultad delegada por el mismo poder Ejecutivo de manera interna (Jefatura de Gabinete al Ministerio de Salud) en cuanto a la incorporación de cláusulas de origen extranjero. Sin embargo, en la presente investigación, no se profundizará sobre ello.

Posteriormente, fue promulgada la Ley N° 27.573, B.O. 6/11/20, donde el Poder legislativo facultó al poder ejecutivo a:

Incluir en los contratos que celebre y en la documentación complementaria para la adquisición de vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra la

COVID-19, conforme el procedimiento especial regulado por el artículo 2º, inciso 6, del decreto 260/20, su modificatorio y la decisión administrativa 1.721/20, cláusulas que establezcan la prórroga de jurisdicción a favor de los tribunales arbitrales y judiciales con sede en el extranjero y que dispongan la renuncia a oponer la defensa de inmunidad soberana, exclusivamente respecto de los reclamos que se pudieren producir en dicha jurisdicción y con relación a tal adquisición.

En ningún caso la prórroga de jurisdicción podrá extenderse o comprender a terceros residentes en la República Argentina, sean personas humanas o jurídicas, quienes en todos los casos conservan su derecho de acudir a los tribunales locales o federales del país por cuestiones que se susciten o deriven de la aplicación de estos contratos. (art. 1)

Las cuestiones de prórroga de jurisdicción a favor de órganos con sede en el extranjero, en general, suelen ser desventajosas para países de menores recursos como Argentina. Los litigios mayormente se desarrollan en base a la normativa de otro país, con pocos especialistas en la temática y con enormes gastos de traslados y viáticos. Sin embargo, cabe señalar que efectivamente es el Poder Legislativo el que puede brindar este tipo de autorizaciones al Poder Ejecutivo; y que, posiblemente, los laboratorios con los que se suscribieran contratos, sin ese tipo de cláusulas no firmarían.

No obstante, de la muestra de normativa para Argentina (65 normas), no se tiene información sobre la suscripción o no de ese tipo de contratos, con lo que se desconoce si fueron utilizadas dichas prerrogativas o no. Lo que sí se identifica en las normas referidas a gastos (que se desarrollarán más adelante) es que la adquisición o pago de los servicios se funda en los Decretos N° 260/20 y N° 287/20² para las 44 normas referidas a vuelos y se agrega la Decisión Administrativa N° 409/20 y Disposición N° 48/20³ para las 6 normas referidas a la adquisición de insumos.

² Se repite el mismo considerando en todas: “Que la velocidad en el agravamiento de la situación epidemiológica a escala internacional requirió la adopción en pocos días de medidas inmediatas para hacer frente a la emergencia, dando lugar al dictado de los Decretos N° 260 del 12 de marzo de 2020 y N° 287 del 17 de marzo de 2020, por los que se facultó a la Autoridad Sanitaria, entre otras atribuciones, a efectuar la adquisición directa de bienes, servicios o equipamiento que sean necesarios para atender la emergencia, sin sujeción al régimen de contrataciones de la Administración Pública Nacional o a sus regímenes de contrataciones específicos.”

³ Se repite el siguiente considerando: “Que la Coordinación de Compras emitió el informe de su competencia mediante el que aconseja utilizar el sistema de Contratación Directa por Emergencia COVID-19 ello en virtud de lo establecido en los Decretos de Necesidad y Urgencia

Ahora bien, para ninguna de las dos normas citadas (DA 1721/2020 y Ley 27573) hay alusión alguna a fundamentos de carácter internacional o regional que brindaran más elementos sobre la excepcionalidad de las medidas, como podría haber sido la “Declaración de los Presidentes del Mercosur sobre Coordinación Regional para la Contención y Mitigación del Coronavirus y su Impacto” del 18/3/20. En dicha Declaración se plantea:

Identificar y promover la remoción de obstáculos que dificulten o impidan la circulación de bienes y servicios y estudiar medidas cuya adopción conduzca a la agilización del tránsito y transporte de insumos y productos de primera necesidad, incluidos los necesarios para la alimentación, la higiene y el cuidado de la salud. (punto 4).

En este sentido, cabe la pregunta de si las vacunas podrían ser consideradas unos productos de primera necesidad y, por lo tanto, la pertinencia de la normativa de cada Estado en remover obstáculos que dificulten la circulación o de tomar medidas para agilizar el transporte.

Para retomar la segunda subcategoría identificada para el primer grupo –autorizaciones, se debe aclarar que las aprobaciones brindadas a los laboratorios internacionales fueron consecuencia de la aplicación de los artículos 8 y 9 de la Ley N° 27.573.

Según el relevamiento normativo tomado como muestra, obtuvieron aprobación las investigaciones provenientes del Centro Nacional Gamaleya de epidemiología y microbiología de Rusia (Resolución N° 2784/2020); del Laboratorio Cansino Biologics Inc⁴ -Beijing Institute Of Biotechnology- (Resolución N° 1671/2021 y Resolución N° 688/20) del Serum Institute of India en colaboración con la Universidad de Oxford y

Nros. DECNU-2020-260-APN-PTE del 12 de marzo de 2020 y DECNU-2020-287- APN-PTE del 17 de marzo de 2020, la Decisión Administrativa N° DECAD-2020-409-APN-JGM del 18 de marzo de 2020 y la Disposición DI-2020-48-APN-ONC#JGM y sus normas complementarias y modificatorias.”

⁴ De acuerdo con su sitio web, fue fundada en 2009 en China y es una empresa líder en la industria. “Founded in China in 2009, CanSino Biologics Inc. (CanSinoBIO) is an industry-leading biopharmaceutical company dedicated to providing global solutions for the prevention and treatment of infectious diseases through research & development, manufacturing and commercialization of innovative, high-quality and affordable vaccine products for human use.” [Fundada en China en 2009, CanSino Biologics Inc. (CanSinoBIO) es una empresa biofarmacéutica líder en la industria dedicada a brindar soluciones globales para la prevención y el tratamiento de enfermedades infecciosas a través de la investigación, el desarrollo, la fabricación y la comercialización de vacunas para uso humano innovadoras, asequibles y de alta calidad.] <https://cansinotech.com/html/1//173/174/index.html>

AstraZeneca en el contexto de una transferencia de tecnología (Resolución N° 627/2021) y del Laboratorio ModernaTX Inc⁵ (Resolución N° 2711/2021 para menores).

Entre las motivaciones a estas acciones no hay mención alguna a la integración, ni referencia al plano internacional. Tampoco sugiere alguna relación entre la aprobación a esos laboratorios y la suscripción de un contrato (o donación) de ese organismo.

En la investigación sobre “Coordinación de Políticas de Salud en el MERCOSUR” de Vivar (2024), se evidencia que en las 4 Actas del RMS y 4 del SGT 11 no se citan ninguno de los laboratorios, salvo en el Seminario organizado por Brasil donde participaron dos laboratorios del mismo país.

En segundo lugar, para la subcategoría de “Diseño de Política”, se agrupó el plan de vacunación y la creación de Base de Datos.

Para el caso de las aprobaciones de un plan de vacunación, se encontró para Argentina la Resolución N° 2883/2020. A su vez, otras referencias al Plan de vacunación se hallan en la Resolución N° 712/2021 que prioriza y define al personal estratégico para recibir vacunas y en la Resolución N° 2673/2021 que incorpora la solicitud de constancia de vacunación para personas que “se hayan vacunado en el exterior contra la COVID-19 con una vacuna autorizada para su uso o precalificada por la Organización Mundial de la Salud (OMS)” (art. 1)⁶. También se encuentra la Resolución N° 2540/2021 que refiere a que las personas vacunadas en el marco de un ensayo clínico podrán solicitar el registro de su aplicación ante el Ministerio de Salud de la Nación a través del perfil digital del ciudadano “mi argentina” en su versión web. Por último, si bien se señaló que de las 66 normas encontradas originalmente hay una que, por no ser norma, no se iba a contemplar, se puede mencionar que se relaciona con esta subcategoría de Plan de Vacunación. De hecho, es un documento que detalla “los lineamientos técnicos de la

⁵ Moderna fue fundada en el año 2010, por el biólogo Derrick Rossi. Al portal web de la empresa original, se accede desde el historial de búsqueda de Wayback Machine, (<https://web.archive.org/web/20201116154920/https://www.modernatx.com/about-us>). Allí señala que la misión de la empresa es “Cumplir la promesa de la ciencia del ARNm de crear una nueva generación de medicamentos transformadores para los pacientes.” Pero hay poca información sobre su historia y/ o desarrollo. La sede de Moderna es Cambridge, sin embargo, se ha expandido notablemente y cuenta con presencia en Europa y en América Latina.

⁶ “Que sin perjuicio del avance de la campaña nacional de vacunación, de conformidad con el “Plan Estratégico de Vacunación contra la Covid19 en la República Argentina” aprobado por Resolución N°2883/2020, resulta necesario contar con la mayor información posible sobre coberturas de vacunación contra la COVID-19 a los fines de conocer su alcance y monitorear el avance de la inmunización de las personas que habitan el territorio nacional para optimizar la planificación de estrategias sanitarias de abordaje y control de la pandemia.” [consid. 7]

campaña de vacunación contra la COVID-19 al 26/03/2021”. Al buscar un poco más de información sobre ello, se encuentra un portal web⁷ donde el Ministerio de Salud fue actualizando y/o complementando el documento con base en nuevos criterios, vacunas o estudios. La última actualización data de agosto 2024.

Por otro lado, por medio de la Disposición N° 6/2021 de la Subsecretaría de Gobierno Abierto y País Digital, del 7/4/21, se crea la Base de Datos denominada “Vacunación COVID 19”:

Con la finalidad de organizar, agilizar y efectivizar la administración de una o más vacunas autorizadas por las entidades y jurisdicciones con competencia en la materia contra el COVID-19, y así contribuir con la prevención y limitar las consecuencias sanitarias del virus SARS-CoV-2. (art. 1).

En el plano del MERCOSUR, la única alusión al Plan es en el Acta RMS 1/2021 (XLVIII) -ficha 110- donde “realizaron comentarios e informaron sobre el estado de situación y las medidas de contingencia adoptadas para hacer frente a la situación de pandemia del COVID-19 en cada país y sus avances en los planes de vacunación” (apart. 1). Sin embargo, no se identifican citas o referencias a las normas que dictó Argentina, por ejemplo, como para comparar entre los Estados los aciertos y desafíos en materia normativa.

Tampoco en la legislación argentina vinculada al Diseño de Política se hacen alusiones al documento de la OMS “Fortalecimiento de la preparación para la COVID-19 en las ciudades y otros entornos urbanos” de abril 2020, con lo cual se desconoce si se aprovechó como herramienta para las estrategias diseñadas. Si bien seguir los criterios de la OMS no implicaría interés por la integración, sí podrían dar cuenta de la posibilidad de adaptación, reestructuración y/o seguimiento de exigencias o recomendaciones internacionales.

En tercer lugar, en cuanto a los fondos utilizados, se identifican modificaciones al presupuesto y un préstamo de dinero. Por Decreto N° 975/2020 (B.O. 6/12/20) se modifica el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2020, refiriendo en los considerandos la necesidad de reforzar el presupuesto vigente del

⁷ Ministerio de Salud. “Lineamientos técnicos y Manual del vacunador” en Dosis de refuerzo vacuna COVID-19. <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/vacuna/equipos-salud/lineamientos-manual-vacunador>

Ministerio de Salud “con el objeto de atender la adquisición de la vacuna destinada a dar respuesta a la pandemia producida por el virus SARS-Cov-2 (COVID-19), así como los servicios de logística respectivos” (consid. 17). Posteriormente, por Decisión Administrativa N° 2186/2020 del 14/12/20, el jefe de gabinete modifica el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2020, señalando entre los motivos para variar el presupuesto del Ministerio de Salud: “registrar diferencias de cambio relacionadas con la constitución de la Garantía de Distribución de Riesgo en el marco del acuerdo de compra opcional para vacunas seguras contra el SARS-COV2.” (consid. 4). Finalmente, por Decreto N° 686/2021 (B.O. 7/10/21) se aprobó:

El Modelo de Contrato de Préstamo CAF a celebrarse entre la REPÚBLICA ARGENTINA y la CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF), por un monto de hasta DÓLARES ESTADOUNIDENSES SETENTA Y CINCO MILLONES (USD 75.000.000) destinado a financiar el “Préstamo de Enfoque Sectorial Amplio para el Apoyo al Plan Estratégico para la Vacunación Contra la Covid-19 en la República Argentina” (art. 1).

Es decir que Argentina solicitó y aprobó un préstamo de un órgano creado en 1968. Este órgano surge en el ámbito de la Comunidad Andina⁸ y luego fue expandiendo su capital accionario contando a marzo de 2024 con 21 países accionistas -19 de América Latina y el Caribe, España y Portugal- y 13 bancos privados de la región⁹. Entre los fundamentos de su creación, se enuncia la intención de procurar “la integración económica de sus países para acelerar el desarrollo económico y social de sus pueblos” y “lograr el crecimiento armónico y equilibrado de la subregión” (Convenio Constitutivo, parr. 1). Pero que no es el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) creado en 2004, del cual habría laboratorios que, durante la pandemia,

⁸ “LOS GOBIERNOS DE LAS REPÚBLICAS de Ecuador, Bolivia, Colombia, Chile, Perú y Venezuela (...) de acuerdo con los principios consignados en el Tratado de Montevideo, en la Carta de Punta del Este, en la Declaración suscrita en Bogotá por los Presidentes de Colombia, Chile y Venezuela y por los Presidentes de Bolivia, Ecuador y Perú, representados por sus delegados personales, y en la Declaración de los Presidentes de América en Punta del Este” parr. 1, Convenio Constitutivo. <https://www.caf.com/media/3682615/convenio-constitutivo-marzo-2022.pdf>

⁹ Ver factsheet: <https://www.caf.com/media/4668005/factsheet-institucional-es-2024.pdf> y CAF. 2024. Quiénes somos. <https://www.caf.com/es/sobre-caf/quienes-somos/>

recibieron donaciones por un total de USD 22.800.000 como recursos no reembolsables y sin cobro de intereses financieros¹⁰.

En el MERCOSUR, en las Actas del SGT 11 se evidencian los desafíos en la obtención de financiamiento. Por un lado, se encomienda a la Presidencia Pro Tempore de Paraguay (PPTP) a averiguar sobre las “perspectivas de financiamiento de los temas en agenda para la Cooperación Técnica” (apartado 3, Acta 1/20 SGT 11). Por el otro, se manifiesta “la existencia limitada de fondos” por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) a la Presidencia Pro Tempore de Argentina (PPTA) y la invitación a una próxima reunión para que la OPS “exponga la situación de financiamiento disponible para dar continuidad” [a los proyectos], (apartado 7.3, Acta 1/21 SGT 11).

En cuarto y último lugar, se encuentran los gastos realizados. Aquí se incluyen dos subcategorías: pago de facturas por los vuelos que se realizaron y la adquisición de insumos. Para el primer subgrupo se desarrollará en primer lugar la información relevada en las normas y se la cruzará con información obtenida del sitio web oficial del Ministerio de Salud. Para el segundo subgrupo, sólo se analizará lo relevado en las normas.

Entre las 44 normas por pagos de facturas relacionadas con traslados de vacunas (fichas 14-15; 17-31; 33-39; 43-60; 62-64), 25 corresponden a vacunas trasladadas desde China, 14 desde Rusia, 3 desde Países Bajos, y 2 desde España. Un dato interesante a relevar es las empresas que realizaron diferentes servicios. Aquí se hará la distinción en función de las 3 empresas detectadas, la cantidad de normas y la

¹⁰ Se aprobó una primera partida por US\$ 5.800.000 y luego por US\$ 16.000.000. Con base en el “Proyecto FOCEM, aprobado en 2011, cuenta con la participación conjunta de los Estados Partes fundadores del MERCOSUR – Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay – y viene realizando acciones coordinadas de investigación, mejoras en infraestructura, equipamiento, publicaciones y lanzamiento de un programa de Doctorado en Salud en los cuatro países. En el marco de dicho Proyecto FOCEM se ha desarrollado una red entre Instituciones de gran prestigio en investigación científica en el área de la salud pública regional (el Instituto de Biomedicina de Buenos Aires (IBIOBA-CONICET) de Argentina, la Fundación Osvaldo Cruz (FIOCRUZ) de Brasil, el Laboratorio Central de Salud Pública (LCSP) y CEDIC en Paraguay y el Instituto Pasteur de Montevideo en Uruguay)” (parr. 2 en FOCEM, 2020. “El MERCOSUR aprueba mayores recursos para proyecto FOCEM sobre biotecnologías aplicadas a la salud destinados a la lucha contra el covid-19”, abril 2020, <https://focem.mercosur.int/es/noticia/el-mercursosur-aprueba-mayores-recursos-para-proyecto-focem-sobre-biotecnologias-aplicadas-a-la-salud-destinados-a-la-lucha-contra-el-covid-19/>).

También se autorizaron US\$ 1.000.000 más para Argentina (FOCEM, 2020, “Fondos adicionales FOCEM para atención a la epidemia del COVID 19 en Argentina”, octubre 2020, <https://focem.mercosur.int/es/noticia/fondos-adicionales-focem-para-atencion-a-la-epidemia-del-covid-19-en-argentina/>)

descripción de la factura. Para Aerolíneas Argentinas que tiene 8, en todas las descripciones indica: “flete aéreo”. En el caso de Hellmann Worldwide Logistics S.A. (que son 27), hay 20 que detallan minuciosamente todas las tareas realizadas en origen¹¹ sin mencionar en ningún momento que realizan el flete aéreo; 6 que refieren a la logística en origen del vuelo y 1 que refiere a “servicio de logística y flete aéreo”. Por su parte, Dhl Global Forwarding (Argentina) S.A. que aparece en 9 normas, tiene 7 que aluden a logística previa al vuelo de manera precisa¹² y 2 al “seguro traslado de vacunas”. Pareciera, en principio, que los vuelos propiamente dichos los llevó adelante Aerolíneas Argentinas. Sin embargo, al cruzar la cantidad de vuelos de Aerolíneas Argentinas (8) con la cantidad de servicios prestados por DHL (9) y Hellman Worldwide (27), se evidencia que no coinciden. Tampoco coinciden la mayoría de los números de vuelos y las fechas¹³. De allí que la información con estas 44 normas está incompleta. Podría plantearse la hipótesis de que existen guías de ruta que fueron pagadas por el Estado Argentino de vuelos que fueron donados o pagados bajo otro procedimiento.

Otros datos que se encontraron son la cantidad de vuelos que hubo por mes (2 en enero; 2 en marzo; 7 en abril; 7 en mayo; 7 en junio; 9 en julio; 8 en agosto; 2 en septiembre; y un vuelo sin datos de su fecha) y el dinero destinado a ello. Si se suman los montos señalados en cada norma, se destinaron \$9,791,409.06 dólares y €1,306,725.79 euros en las 44 normas encontradas. En todas estas normas, las facturas se abonaron con fuente de financiamiento del Ministerio de Salud: “La suma requerida para el pago autorizado en el artículo precedente deberá ser afectada con cargo a las partidas presupuestarias de este MINISTERIO DE SALUD para el ejercicio 2021” (art. 2 de

¹¹ Por ejemplo: “servicios en origen de alquiler y pick up de contenedores Envirotainer última tecnología, con controles activos de temperatura para asegurar la conservación de frío entre 2 y 8 °C, proveeduría de sensores de temperatura, servicio de packaging de las vacunas en pallet y carga de Envirotainer, pick up de carga y entrega en aeropuerto, preparación y revisión de documentos de embarque, coordinación de operación en pista con terminal aérea y tasas aduaneras” R. 159/21 (ficha 38).

¹² Por ejemplo: “servicios en origen de proveeduría de embalajes exclusivos, embalaje de vacunas, sensores de temperatura, gestión y coordinación con aerolínea, pick up de carga y entrega en aeropuerto de documentos de embarque; y seguro de carga” R. 98/21 (ficha 27)

¹³ Sólo coinciden:

- vuelo 1061 del 24/05/21, la R. 93/21 (ficha 24) con factura de Aerolíneas Argentinas S.A. y la R. 98/21 (ficha 27), con la factura de Dhl Global Forwarding (Argentina) S.A.;
- vuelo 1061 de fecha 03/06/21, la R. 102/21 (ficha 30) con factura de Aerolíneas Argentinas S.A., y la R. 103/21 (ficha 31) factura de Dhl Global Forwarding (Argentina) S.A.;
- vuelo 1063 de fecha 25/05/21, con R. 94/21 (ficha 25) de Aerolíneas Argentinas S.A., R. 101/21 (ficha 29) de Dhl Global Forwarding (Argentina) S.A.; y R. 107/21 (ficha 33) de Dhl Global Forwarding (Argentina) S.A.

RESOL-2021-59-APN-SGA#MS y de DI-2021-88-APN-SSGA#MS), sin que eso necesariamente indique si son fondos nacionales o internacionales. Para saberlo, habría que profundizar la búsqueda con los números de expedientes e identificar la fuente de financiamiento, el plazo de pago, y si se pagó en pesos o en la moneda indicada en la Resolución.

De manera ejemplificativa, se seleccionan 3 normas (1 para cada empresa) para dejar este análisis para futuras investigaciones. Sobre las 3 normas tomadas de ejemplo¹⁴ se identifica: que el pago se realizó en pesos argentinos (al tipo de cambio del día del pago), que la imputación presupuestaria fue al Programa 20 Actividad 11 IPP 3.5.1 (es decir, con Fondos del Tesoro Nacional)¹⁵, que entre el vuelo y el pago no transcurrieron más de 30 días, que el trámite se realizó via TAD¹⁶, y que los expedientes tienen documentación respaldatoria y dictamen de jurídicos¹⁷.

En el portal oficial del gobierno “Datos abiertos” se encuentra disponible para su descarga el archivo: “Vuelos llevados a cabo en el traslado de vacunas contra covid-19”¹⁸. Según detalla, su última actualización fue el 30 de junio de 2021 y contiene vuelos de diciembre 2020 a junio 2021. En comparación con las 44 normas de la muestra de esta investigación, hay al menos 9 normas refiriendo a vuelos realizados en agosto y septiembre de 2021.

¹⁴ La R. 59/21 (ficha 15) para Aerolíneas Argentinas S.A. por la suma de USD\$300,500.00; la R. 98/21 (ficha 27) para Dhl Global Forwarding (Argentina) S.A. por la suma de €326,755.76; y la R. 245/21 (ficha 64) por Hellmann Worldwide Logistics S.A. con la suma de \$1,139,964.00.

¹⁵ 3 Servicios no personales; 35 Servicios comerciales y financieros; 351 Transporte “35 Servicios comerciales y financieros: Servicios de transporte (terrestre, fluvial, marítimo o aéreo) de bienes muebles y semovientes; servicios de peaje, servicios portuarios, de estibaje y almacenamiento. Erogaciones originadas en las ediciones y publicaciones que se realicen y en los servicios de impresión y reproducción. Primas y gastos de seguros y comisiones a bancos u otras entidades oficiales o privadas. Gastos en concepto de conexión a Internet. Comprende los servicios indicados en las partidas parciales detalladas a continuación:

351 Transporte. Fletes terrestres, marítimos y aéreos, así como el gasto derivado del embalaje de mercancías. Incluye asimismo el servicio de mudanzas, las erogaciones originadas en el transporte de efectos personales de agentes del Estado desde y hacia el exterior, de acuerdo con las normas legales vigentes y el transporte de personas por razones de servicios.”

<https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/clasificador16.pdf>

¹⁶ Esto quiere decir que la empresa inició el expediente mediante una plataforma que tiene el Estado Argentino para resolver trámites administrativos con la ciudadanía y cualquier persona ajena a la Administración Pública Nacional.

¹⁷ En uno de los dictámenes se señala dentro del expediente la referencia a un convenio con Aerolíneas en trámite ‘mediante expediente EX-2021-06121655-APN-DD#MS, se encuentra en trámite el Convenio con Aerolíneas Argentinas S.A. con objeto de regularizar la situación antes descripta’ del PV-2021-40602530-APNSAS#MS

¹⁸ Ver: <http://datos.salud.gob.ar/dataset/e371172b-fcc5-42e8-8a99-7c1e24897e01/archivo/57023d0f-93a7-4733-8ed7-2a4c81b85282>

Entre los datos refleja 66 registros; la mayoría indicando el origen Rusia (48), siguiendo China (16). En las 48 de Rusia, aparecen con “flete aéreo” Aerolíneas Argentinas (21) y con “logística” y “seguro” DHL (27). En todas las filas figuran como “comprador donante” la Secretaría de Acceso a la Salud del Ministerio de Salud.

A continuación, se presentan dos tablas que comparan los resultados obtenidos en las 44 normas seleccionadas para la investigación y los registros del Portal de Datos Abiertos. Esta comparación evidencia que la información encontrada es confusa, como así también está incompleta. De ahí que sería valioso continuar la búsqueda de datos en sitios oficiales y cruzar mejor la evidencia, sobre todo para entender el uso de recursos regionales vs. nacionales.

Tabla 1: Empresas de servicios de logística y traslado aéreo para vacunas COVID-19

	44 normas (enero - sept 2021)		66 registros “Datos Abiertos” (dic ‘20 a jun ‘21)	
	Cant. de apariciones	Descripción	Cant. de apariciones	Descripción
Aerolíneas Argentinas	8	flete aéreo	28	flete aéreo
DHL Global Forwarding SA	9	logística; seguro	27	logística; seguro
Hellmann Worldwide Logistic SA	27	logística; flete aéreo	11	logística; flete aéreo

Fuente: Elaboración propia con base a selección normativa realizada en 2023 del “Dossieres especiales de legislación nacional sobre el Covid-19” publicado por la Dirección Servicios Legislativos de la Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina; e información del Portal Datos abiertos, “Vuelos llevados a cabo en el traslado de vacunas contra covid-19” consultado octubre 2024.

Tabla 2: Origen de los vuelos de vacunas COVID-19

	44 normas (enero - sept. 2021)	66 registros “Datos Abiertos” (dic. '20 a jun. '21)
China	25	16
Rusia	14	48
India	0	1
Países Bajos	3	1
España	2	0

Fuente: Elaboración propia con base a selección normativa realizada en 2023 del “Dossiers especiales de legislación nacional sobre el Covid-19” publicado por la Dirección Servicios Legislativos de la Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina; e información del Portal Datos abiertos, “Vuelos llevados a cabo en el traslado de vacunas contra covid-19” consultado octubre 2024.

Según la información recabada en las noticias de la época, DHL y Hellman harían el servicio de embalaje y traslado hasta el aeropuerto¹⁹, pero no los traslados aéreos. En definitiva, con la información recabada se desconoce si todos los vuelos los realizó Aerolíneas Argentinas, ya que los periódicos refieren a vuelos de KLM y a vacunas adquiridas por mecanismo COVAX²⁰, pero en la normativa analizada no existen tales alusiones.

Por otro lado, de las 6 normas referidas a las adquisiciones de reactivos, insumos, tablets e insumos descartables, se detecta que los fondos provinieron de: recursos propios (Disposición N° 4470/21-; Disposición N° 5738/21; Disposición N° 7382/21)²¹;

¹⁹ Infobae, mayo 2021, “Cuánto pagó el Gobierno en fletes aéreos para traer 7 millones de vacunas contra el COVID-19 hasta el mes pasado” <https://www.infobae.com/politica/2021/05/16/cuanto-pago-el-gobierno-en-fletes-aereos-para-traer-7-millones-de-vacunas-contra-el-covid-19-hasta-el-mes-pasado/>

²⁰ Infobae, mayo 2021, “Cuánto pagó el Gobierno en fletes aéreos para traer 7 millones de vacunas contra el COVID-19 hasta el mes pasado” <https://www.infobae.com/politica/2021/05/16/cuanto-pago-el-gobierno-en-fletes-aereos-para-traer-7-millones-de-vacunas-contra-el-covid-19-hasta-el-mes-pasado/> y Clarín, junio 2021, “Vuelos para traer vacunas: en 15 viajes el Gobierno gastó US\$ 6,4 millones” https://www.clarin.com/politica/vuelos-traer-vacunas-15-viajes-gobierno-gasto-us-6-4-millones_0_fycS5K2HA.html?srsitid=AfmBOoqjTyumoE7Zyf2cPqEE_tzN_yEqbJYEMDIDFTkER8sZovVTW4_6

²¹ Las partidas indicadas son:

de préstamos de organismos internacionales (con el BID mediante Disposición N° 11/21); y sin información (Resolución N° 7/21 y Resolución N° 325/21)²².

Como ya se mencionó, la información relevada en las 50 normas referidas a gastos está incompleta. De su lectura se desprenden pagos que no identifican con exactitud la fuente de financiamiento, ni si fueron adquiridas por mecanismos alternativos, como por ejemplo el COVAX.

El mecanismo COVAX (Fondo de Acceso Global para Vacunas Covid-19; Covid-19 Vaccines Global Access en inglés), lanzado en abril de 2020, refiere a una alianza impulsada por actores públicos y privados con el objetivo de garantizar el acceso equitativo a las vacunas que se logren desarrollar contra la COVID-19. Sobre éste el MERCOSUR refirió en la “Declaración de los Ministros de Salud del Mercosur y Estados

-
- Fuente de Financiación 12, inciso 2, Partida Principal 9, Partida Parcial 5, Ejercicio 2021 (para Disp. 4470/21; y para Disp. 7382/21)
 - Fuente de Financiación 12, inciso 2, Partida Principal 5, Partida Parcial 1, Ejercicio 2021 (para Disp. 5738/21)
 - Fuente de Financiación 12, inciso 2, Partida Principal 5, Partida Parcial 2, Ejercicio 2021 (para Disp. 5738/21)
 - Fuente de Financiación 12, inciso 2, Partida Principal 5, Partida Parcial 8, Ejercicio 2021 (para Disp. 7382/21)

Según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional (2016), las Fuentes de financiamiento internas se corresponden a la siguiente clasificación: 11. Tesoro Nacional; 12. Recursos propios; 13. Recursos con afectación específica; 14. Transferencias internas; 15. Crédito interno. Mientras que las fuentes de financiamiento externas tienen la siguiente: 21. Transferencias externas; 22. Crédito externo (p. 281). Esto coincide con la [Resolución 71/2003](#) de la SECRETARÍA DE HACIENDA, que además de dar dicha clasificación, detalla su descripción:

a. Tesoro Nacional: Financiamiento que tiene origen en los recursos de rentas generales. Estos recursos se caracterizan por ser de libre disponibilidad y sin cargo de devolución, por lo que excluye a las transferencias internas o externas afectadas a programas específicos de la Administración Central. Tampoco comprende el uso del crédito interno o externo.

b. Recursos propios: Son elementos componentes de esta categoría los ingresos que perciben los Organismos Descentralizados, las Instituciones de Seguridad Social y las Empresas y Sociedades del Estado, que provienen de la recaudación tributaria y previsional, la venta de bienes y servicios, la renta de la propiedad, la venta de activos, el cobro de tasas, derechos, regalías y fondos que se originan como variaciones de los distintos tipos de activos financieros.

A su vez, la [Resolución 304/22](#), aprobó la actualización y ordenamiento de la Clasificación Institucional del Presupuesto Nacional (Anexo II) estableciendo: 12.0.0 Ingresos no impositivos; y dentro **12.2.5 Derechos de examen; 12.2.9 Otros derechos** (p.7). Y luego detalla: “12.2.5 Derechos de examen: Recursos originados en cobros de derechos de exámenes de admisión, ingreso, psicofísicos, etc. realizados ante instituciones del Sector Público Nacional. 12.2.9 Otros derechos. Otros derechos no especificados en cuentas precedentes” (p. 23-24).

Posiblemente, la misma clasificación aprobada para 2022 sea la que se utilizó en 2021, pero existe una pequeña chance que no, con lo cual habría que buscar la normativa vigente de ese momento.

²² El artículo dice: “partidas presupuestarias de este MINISTERIO DE SALUD para el ejercicio 2021”.

Asociados sobre Mecanismo Covax”, (XLVII RMS), en adelante “Declaración MS Mecanismo Covax 2020” del 03/12/2020; y en la “Declaración de Ministros de Salud del Mercosur y el Estado Plurinacional de Bolivia sobre Pandemia Covid-19” (XLVIII RMS), de ahora en más “Declaración MS COVID-19 2021” del 16/6/21.

En la “Declaración MS Mecanismo Covax 2020” declaran:

2. Apoyar el mecanismo COVAX como una de las principales estrategias que permitan garantizar el acceso a las vacunas COVID 19.
3. Coordinar la representación de los Estados del MERCOSUR y Asociados en el cuerpo de gobernanza del Mecanismo COVAX.

A su vez, la “Declaración MS COVID-19 2021” señala:

1. Solicitar a la Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) su colaboración con los países de la Región de las Américas para lograr el acceso equitativo, transparente, efectivo y a precios asequibles a las vacunas contra la COVID-19, de acuerdo a la realidad de nuestro subcontinente, incluso mediante el Mecanismo COVAX.
2. Mantener un diálogo regional continuo sobre el impacto desigual en el acceso a medicamentos, vacunas y otras tecnologías sanitarias contra la COVID-19, con miras a la adopción de acciones conjuntas que garanticen el derecho humano universal a la salud y a la vida. (...)

Sin embargo, en el Seminario organizado por la Presidencia Pro Tempore de Brasil (PPTB), hubo críticas al mecanismo (Anexo V del Acta 2/2021 RMS).

III. La ausencia de coordinación

Al relacionar los resultados descritos con la teoría de Santos Carrillo que habla de las tres crisis del regionalismo, se pueden identificar varias razones por las cuales afirmar la ausencia de coordinación en los diferentes niveles.

En particular, con las 65 normas de vacunas analizadas, ninguna puede vincularse a los niveles sistémico, regional y doméstico que señala el autor. Se identifican seis escenarios que demuestran el desinterés por integración y las presiones externas.

En primer lugar, como fue anticipado dentro de la categoría “autorizaciones”, la subcategoría de “excepción normativa”, la prórroga de jurisdicción autorizada por ley 27.573 (ficha 2), muestra las presiones de agentes externos. Esto impacta en los indicadores del nivel sistémico: “competencia política” e “interdependencia regional” ya que los laboratorios y los países con más recursos económicos, o con los que se tienen relaciones comerciales o bilaterales, son quienes imponen las reglas de juego por sobre cualquier organismo o Estado.

En segundo lugar, dentro del grupo “autorizaciones”, el subgrupo de “laboratorios” por aquellas brindadas a laboratorios extranjeros, además de reflejar cuestiones similares a las señaladas en el párrafo anterior, llevan a interrogantes sobre las decisiones regionales, es decir, si hay cuestiones vinculadas a la “interdependencia regional” y a la “identidad regional”. Por ejemplo, si todos los países del bloque autorizaron a los mismos laboratorios; si hubo algún consenso o estudio previo desde el MERCOSUR que fuera utilizado como insumo para autorizar a los laboratorios. En base a las normativa Argentina que no refiere a nada de ello, se puede concluir que no existieron soluciones institucionales desde la región; fueron todas decisiones individuales de cada Estado que, de ningún modo, incentivaron o pretendieron la integración.

En tercer lugar, en el orden de “diseño de política” respecto al “plan de vacunación”, como ya se mencionó, no hay referencias a guías o sugerencias ni del plano regional ni del plano internacional. Tampoco en los documentos técnicos publicados (aquellos citados en la nota al pie 6 sobre “lineamientos técnicos”) hay referencias a recomendaciones de la OMS. El escenario sin dudas presentó enormes desafíos: la diversidad en los esquemas vacunales (cada laboratorio tenía diferentes formas de implementación); el acceso desigual a las vacunas (hubo posibilidad de vacunarse en otro país²³); la ausencia de experiencias en este tipo de crisis sanitaria; la urgencia de vacunar a la población; la competencia entre los laboratorios por intereses comerciales; la necesidad de coordinación entre los diversos niveles de gobierno. En los textos normativos consultados (R. 2883/2020; R. 712/2021; R. 2673/2021 y R. 2540/2021) no hay referencias a ningún comité de expertos o mesa técnica o estudios externos. Se menciona de manera muy genérica, sin especificar qué documentos fueron utilizados:

²³ Ver La Tecla Info, junio 2021, “La lista de famosos que se vacunaron en Miami” <https://www.latecla.info/122076-la-lista-de-famosos-que-se-vacunaron-en-miami>

El Ministerio de Salud de la Nación, como organismo rector del sistema de salud, ha diseñado el 'Plan Estratégico para la vacunación contra la COVID-19 en Argentina', teniendo en cuenta la información y recomendaciones de organismos internacionales disponibles hasta el momento (pág. 5)

Es decir que, existe la posibilidad que el Plan de Vacunación de Argentina haya sido diseñado por profesionales sin una amplia experiencia en epidemiología y salud pública; que no se haya constituido un comité asesor del plan de vacunación; y que no se haya realizado una continua mejora del Plan. Todo ello genera limitaciones en la capacidad de evaluar críticamente las diferentes opciones y en el diseño de una estrategia óptima, sea de manera individual (del Estado Argentino) o regional (del MERCOSUR). En un contexto de crisis global y desconocimiento en la temática, no es posible dar cuenta de la posibilidad de adaptación, reestructuración y/o seguimiento de exigencias internacionales, y menos aún de las regionales.

En cuarto lugar, en la categoría "gastos" subcategoría "pago factura" hay ausencia de indicadores del nivel doméstico de Santos Carrillo, como el de "convergencia nacional". En la normativa no se refiere a soluciones tomadas desde una mirada regional: no hay motivaciones regionales o internacionales que justifiquen la selección de una empresa mediante contratación directa o por "legítimo abono" frente a un procedimiento de licitación. Tampoco hay alusiones a si las vacunas que se transportaron durante los vuelos fueron adquiridas mediante donación, compra por gestiones directas del Estado argentino o por medio del mecanismo COVAX. Como se mencionó previamente, había documentos desde el MERCOSUR (la Declaración de los presidentes del MERCOSUR) que estaban disponibles para ser citados entre la motivación de la medida. En ese sentido, surge el interrogante de si la ausencia de estos instrumentos es por desconocimiento o desinterés en la integración.

En quinto lugar, siguiendo en el mismo grupo y subgrupo de normas, en ocasión de observar el origen de vuelos, deviene la pregunta sobre la cooperación entre países limítrofes. En ese sentido, las normas refieren a vuelos desde países fuera de la región (China, Rusia, Países Bajos y España), con traslados que involucran el transporte de vacunas para Argentina únicamente. Podría cuestionarse, por ejemplo, si se analizó o no la posibilidad de aprovechar el mismo avión y trasladar mayor cantidad de vacunas con destino a otros países limítrofes. También se desconoce si Argentina fue el único país de la región que trajo más vacunas de China, en comparación con las vacunas de

otros fabricantes. Como asimismo las repercusiones que tiene mantener vínculos con China y Rusia, a nivel regional e internacional. En todo esto, siguiendo los indicadores de Santos Carrillo, hay ausencia del de “interdependencia regional” y mucha presencia de “interdependencia global” y “competencia política”.

En sexto lugar, en línea con lo recién mencionado, merece señalarse el dinero destinado a afrontar el pago de estos vuelos (al sumar los montos son en dólares \$9,791,409.06 y en euros €1,306,725.79) del que se desconoce su origen (se recuerda que la norma sólo indica de manera genérica que se utilizará la partida presupuestaria del Ministerio de Salud). A su vez, existe la posibilidad de que hubiera más vuelos realizados (ya que hay facturas por la logística de vuelo de fecha distinta al vuelo de Aerolíneas Argentinas) de los que tampoco se sabe si fueron afrontados por el Estado argentino y bajo qué imputación presupuestaria. De todas maneras, si se consideran esos gastos más los \$524.694.011,52 de pesos gastados en la adquisición de insumos, haciendo una conversión en promedio de dólar oficial de \$104 y del euro a \$117, se suman más de mil seiscientos millones de pesos gastados (\$1.695.887.471,19). Este monto sorprende por varios motivos: la capacidad de pago que tiene un Estado con un alto riesgo país; el endeudamiento histórico que acarrea; las necesidades básicas que suele priorizar (pobreza, desempleo, etc.); la posibilidad real de negociación de compra; el desconocimiento sobre la recepción de donaciones. Es necesario preguntarse sobre las relaciones de poder que pueden existir con respecto a quién paga; a quién se le pide dinero; qué requisitos se deben cumplir para recibir las donaciones; o si la colaboración no es otra forma de sumisión a otras reglas. Quizás pueda plantearse en otras investigaciones un análisis más profundo sobre los vuelos y otras normativas que no estuvieron en la muestra de la presente investigación.

Santos Carrillo, en su análisis sobre el regionalismo latinoamericano, identifica una triple crisis: de resultados, de modelo y de expectativas. La crisis de resultados, especialmente relevante para nuestro estudio, se refiere al incumplimiento sistemático de normas y compromisos, lo que impide alcanzar los objetivos planteados. En el contexto de la pandemia de COVID-19, esta crisis se evidencia en la falta de coordinación entre los países de la región, como lo demuestra la ausencia de mecanismos regionales para la adquisición conjunta de vacunas y la implementación de protocolos comunes. Por otro lado, la crisis de modelo alude a la impugnación del proyecto regional ante la evidencia de que los objetivos no pueden ser alcanzados. En el caso argentino, la limitada participación en mecanismos de cooperación regional

sugiere una crisis de este tipo, donde el modelo de integración regional vigente no resulta adecuado para enfrentar los desafíos actuales.

Por otro lado, el autor argumenta que la crisis del regionalismo latinoamericano no se debe únicamente a una "falta de voluntad política", sino que está condicionada por factores estructurales más profundos. El autor identifica una serie de factores que limitan la efectividad de los proyectos regionales, como el equilibrio de poder entre los Estados, la búsqueda de intereses nacionales y la falta de instituciones regionales sólidas. Estas conclusiones resultan pertinentes para nuestro análisis, ya que explican en parte por qué la Argentina, a pesar de ser miembro del MERCOSUR, priorizó una respuesta nacional a la pandemia, con una limitada participación en mecanismos de cooperación regional. La crisis de resultados y de modelo identificadas por Carrillo se ven agravadas por estos condicionantes estructurales.

IV. Lecciones aprendidas y desafíos pendientes: un balance de la respuesta argentina a la pandemia

El análisis de las 65 normas argentinas relacionadas con la adquisición de vacunas durante la pandemia de COVID-19 revela una marcada tendencia hacia una gestión nacionalizada y fragmentada de la respuesta sanitaria. La priorización de acuerdos con Rusia y China, sumada a la falta de transparencia en los procesos de adquisición y la escasa coordinación con los países vecinos, evidencian una limitada articulación con los mecanismos de integración regional como el MERCOSUR. Estos hallazgos contrastan con los discursos oficiales que promueven la integración regional y ponen de manifiesto una brecha entre las declaraciones y las acciones concretas.

Los resultados obtenidos confirman la pertinencia del análisis de Santos Carrillo sobre la crisis del regionalismo latinoamericano. La falta de cumplimiento de los compromisos regionales y la incapacidad de los mecanismos de integración para responder de manera efectiva a la crisis sanitaria, evidencian una crisis de resultados y de modelo. La priorización de intereses nacionales y la ausencia de instituciones regionales sólidas limitan la capacidad de los países de la región para enfrentar desafíos comunes.

Para superar estas limitaciones y fortalecer la integración regional en salud, es necesario implementar una serie de medidas. En primer lugar, se debe promover la creación de mecanismos de coordinación regional más efectivos, como un fondo común para la adquisición de insumos médicos y la implementación de protocolos sanitarios

unificados. En segundo lugar, es fundamental fortalecer los sistemas de vigilancia epidemiológica y de intercambio de información entre los países de la región. Por último, se debe promover la participación de la sociedad civil y de los actores no estatales en la definición y el seguimiento de las políticas públicas en materia de salud.

El presente estudio presenta algunas limitaciones. En primer lugar, el análisis se centró en un conjunto específico de normas y puede no reflejar la totalidad de las acciones implementadas por el gobierno argentino. En segundo lugar, la disponibilidad de datos fue limitada, lo que dificulta un análisis más profundo. Futuras investigaciones podrían ampliar el análisis a otros países de la región y explorar en mayor profundidad los factores que influyen en la toma de decisiones en materia de salud a nivel nacional y regional. Además, sería interesante analizar el impacto de la pandemia en las desigualdades sociales en salud y el papel de los organismos internacionales en la coordinación de la respuesta regional.

Bibliografía

Biblioteca del Congreso Argentina. (2022). *Dossier Legislación Nacional Edición Especial Covid-19*. <https://bcn.gob.ar/la-biblioteca/publicaciones/dossiers>.

Corporación Andina de Fomento (2024). *Quiénes somos*. <https://www.caf.com/es/quienes-somos/>

Fitz Patrick, M. y Crucianelli, S. (16 de mayo de 2021). Cuánto pagó el Gobierno en fletes aéreos para traer 7 millones de vacunas contra el COVID-19 hasta el mes pasado. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2021/05/16/cuanto-pago-el-gobierno-en-fletes-aereos-para-traer-7-millones-de-vacunas-contra-el-covid-19-hasta-el-mes-pasado/>

Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (2 de abril de 2020). *El Mercosur aprueba mayores recursos para proyecto FOCEM sobre biotecnologías aplicadas a la salud destinados a la lucha contra el covid-19*. <https://focem.mercosur.int/es/noticia/el-mercursos-aprueba-mayores-recursos-para-proyecto-focem-sobre-biotecnologias-aplicadas-a-la-salud-destinados-a-la-lucha-contra-el-covid-19/>

La Tecla info. (12 junio de 2021). La lista de famosos que se vacunaron en Miami. <https://www.latecla.info/122076-la-lista-de-famosos-que-se-vacunaron-en-miami>

MERCOSUR (18 de marzo de 2020). *Declaración de los Presidentes del Mercosur sobre Coordinación Regional para la Contención y Mitigación del Coronavirus y su Impacto*. <https://documentos.mercosur.int/public/declaraciones/112>

MERCOSUR (18 de junio de 2020). *MERCOSUR/RMS/ACTA N°01/20. XLVI Reunión ordinaria de Ministros de Salud.*
<https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/7875>

MERCOSUR (3 de diciembre de 2020). *MERCOSUR/RMS/ACTA N°02/20. XLVII Reunión ordinaria de Ministros de Salud.*
<https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/8246>

MERCOSUR (3 de diciembre de 2020). *MERCOSUR/RMS/ACTA N°02/20. XLVII Declaración de los Ministros de Salud del Mercosur y Estados Asociados sobre Mecanismo Covax.* <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/8622>

MERCOSUR (14 y 15 de junio de 2021). *MERCOSUR/RMS-CC/ACTA N° 01/2021. Reunión del Comité Coordinador Preparatoria de la XLVIII Reunión Ordinaria de Ministros de Salud.* <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/8533>

MERCOSUR (16 de junio de 2021). *MERCOSUR/RMS/ACTA N° 01/2021. Declaración de Ministros de Salud del Mercosur y el Estado Plurinacional de Bolivia sobre Pandemia Covid-19. Acuerdos y Declaraciones de la XLVIII RMS. Anexo IV.*
<https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/8483>

MERCOSUR (18 de noviembre de 2021). *MERCOSUR/RMS-CC/ACTA N° 02/2021. XLIX Reunión Ordinaria de Ministros de Salud.*
<https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/9949>

MERCOSUR (9 y 10 de junio de 2020). *MERCOSUR/SGT N°11/ACTA N°01/20. LII Reunión ordinaria del Subgrupo de Trabajo N° 11 “Salud”.*
<https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/7683>

MERCOSUR (2020). *MERCOSUR/SGT N°11/ACTA N°02/20. LIII Reunión ordinaria del Subgrupo de Trabajo N° 11 “Salud”.*
<https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/8615>

MERCOSUR (20 y 21 de mayo de 2021). *MERCOSUR/SGT N°11/ACTA N°01/21. LIV Reunión ordinaria del Subgrupo de Trabajo N° 11 “Salud”.*
<https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/9376>

MERCOSUR (6,7 y 8 de octubre de 2021). *MERCOSUR/SGT N°11/ACTA N°02/21. LV Reunión ordinaria del Subgrupo de Trabajo N° 11 “Salud”.*
<https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/9938>

MERCOSUR (19 de noviembre de 2021). *MERCOSUR/SGT N°11/ACTA N°02/21. XLIX Reunión ordinaria del Subgrupo de Trabajo N° 11 “Salud”. Anexo V: “Resumen SeminTec”.* <https://documentos.mercosur.int/>

Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación Argentina (2016). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional.*
<https://capacitacion.mecon.gob.ar/publicaciones>

Ministerio de Salud de la Nación Argentina (2024). *Vuelos llevados a cabo en el traslado de vacunas contra covid19.* <http://datos.salud.gob.ar/dataset/e371172b-fcc5-42e8-8a99-7c1e24897e01/archivo/57023d0f-93a7-4733-8ed7-2a4c81b85282>

Santos Carrillo, F. (31 de marzo de 2023). Las tres crisis del regionalismo latinoamericano contemporáneo: factores causales más allá de la falta de voluntad política. *Colombia Internacional*, (114), 217-245.
<https://doi.org/10.7440/colombiaint114.2023.08>

Vázquez, B. (3 de junio de 2021). Vuelos para traer vacunas: en 15 viajes el Gobierno gastó US\$ 6,4 millones. *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/vuelos-traer-vacunas-15-viajes-gobierno-gasto-us-6-4-millones_0_fycS5K2HA.html?srsIid=AfmBOoqiTyumoE7Zyf2cPqEE_tzN_yEqbJYEMDIDFTkER8sZovVTW4_6

Anexo I

Orden	Norma	Fecha norma	Tipo Norma	Ficha	Subcategoría
1	R. 6/21	16/4/21	Resolución	14	pago factura
2	R. 59/21	17/5/21	Resolución	15	pago factura
3	Disp. 88/21	19/3/21	Disposición	17	pago factura
4	Disp. 90/21	19/3/21	Disposición	18	pago factura
5	R. 72/21	26/4/21	Resolución	19	pago factura
6	R. 16/21	6/4/21	Resolución	20	pago factura
7	R. 89/21	9/6/21	Resolución	21	pago factura
8	R. 90/21	9/6/21	Resolución	22	pago factura
9	R. 91/21	11/6/21	Resolución	23	pago factura
10	R. 93/21	14/6/21	Resolución	24	pago factura
11	R. 94/21	14/6/21	Resolución	25	pago factura
12	R. 98/21	16/6/21	Resolución	27	pago factura
13	R. 100/21	18/6/21	Resolución	28	pago factura
14	R. 101/21	18/6/21	Resolución	29	pago factura
15	R. 102/21	18/6/21	Resolución	30	pago factura
16	R. 103/21	18/6/21	Resolución	31	pago factura
17	R. 107/21	24/6/21	Resolución	33	pago factura
18	R. 122/21	6/7/21	Resolución	34	pago factura
19	R. 127/21	12/7/21	Resolución	35	pago factura
20	R. 128/21	12/7/21	Resolución	36	pago factura
21	R. 131/21	13/7/21	Resolución	37	pago factura
22	R. 159/21	30/7/21	Resolución	38	pago factura
23	R. 162/21	2/8/21	Resolución	39	pago factura
24	R. 172/21	11/8/21	Resolución	43	pago factura
25	R. 181/21	19/8/21	Resolución	44	pago factura
26	R. 191/21	26/8/21	Resolución	45	pago factura
27	R. 192/21	26/8/21	Resolución	46	pago factura
28	R. 193/21	26/8/21	Resolución	47	pago factura
29	R. 194/21	26/8/21	Resolución	48	pago factura
30	R. 195/21	27/8/21	Resolución	49	pago factura
31	R. 196/21	27/8/21	Resolución	50	pago factura
32	R. 197/21	27/8/21	Resolución	51	pago factura
33	R. 198/21	27/8/21	Resolución	52	pago factura
34	R. 200/21	30/8/21	Resolución	53	pago factura
35	R. 201/21	30/8/21	Resolución	54	pago factura
36	R. 217/21	14/9/21	Resolución	55	pago factura
37	R. 218/21	14/9/21	Resolución	56	pago factura
38	R. 217/21	14/9/21	Resolución	57	pago factura
39	R. 233/21	23/9/21	Resolución	58	pago factura
40	R. 234/21	23/9/21	Resolución	59	pago factura
41	R. 235/21	23/9/21	Resolución	60	pago factura
42	R. 242/21	28/9/21	Resolución	62	pago factura
43	R. 244/21	29/9/21	Resolución	63	pago factura
44	R. 245/21	29/9/21	Resolución	64	pago factura
45	R. 7/21	22/2/21	Resolución	8	insumos
46	Disp. 11/21	13/5/21	Disposición	16	insumos

47	Disp. 4470/21	15/6/21	Disposición	26	insumos
48	Disp. 5738/21	5/8/21	Disposición	42	insumos
49	Disp. 7382/21	24/9/21	Disposición	61	insumos
50	D. 686/21	6/10/21	Decreto	41	préstamo
51	R. 325/21	15/1/21	Resolución	5	insumos
52	R. 2784/20	23/12/20	Resolución	6	laboratorio
53	R. 1671/21	10/6/21	Resolución	32	laboratorio
54	R. 688/20	21/2/21	Resolución	9	laboratorio
55	R. 2711/21	4/10/21	Resolución	66	laboratorio
56	R. 627/21	8/2/21	Resolución	10	laboratorio
57	DA 1721/20	18/9/20	Decisión Administrativa	1	excepción normativa
58	Ley 27.573	29/10/20	Ley	2	excepción normativa
59	R. 2883/20	30/12/20	Resolución	7	plan vacunación
60	R. 712/21	26/2/21	Resolución	11	plan vacunación
61	R. 2673/21	29/9/21	Resolución	65	plan vacunación
62	Disp. 6/21	7/4/21	Disposición	13	creación Base Datos
63	R. 2540/21	17/9/21	Resolución	40	plan vacunación
64	DA. 2186/20	14/12/2020	Decisión Administrativa	4	presupuesto
65	D. 975/20	5/12/20	Decreto	3	presupuesto

● REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), SUPERAR LAS TRAMPAS DEL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LA ERA DIGITAL: EL POTENCIAL TRANSFORMADOR DE LAS TECNOLOGÍAS DIGITALES Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL (LC/CMSI.9/3/REV.1), SANTIAGO, 2025.

El trabajo traído a consideración en esta oportunidad plantea la posibilidad que se le presenta a la región latinoamericana y caribeña de implementar las nuevas tecnologías digitales como un instrumento favorable para el desarrollo, sobre todo a partir de la última década, en la cual las transformaciones que han sufrido ha propiciado un escenario más que favorable para cumplir dicho objetivo. La utilización de las nuevas herramientas tecnológicas ayudará a América Latina y al Caribe a superar las trampas que, según la CEPAL, son obstáculos para el desarrollo: baja capacidad para crecer; alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, baja capacidad institucional y gobernanza poco efectiva.

La estructura del documento se organiza en cuatro capítulos. El primero de ellos titulado “*El reto de la productividad en América Latina y el Caribe: cómo las tecnologías digitales y la inteligencia artificial pueden ser un aspecto clave del cambio*” propone a la transformación digital como una oportunidad única y clave para resolver problemas de productividad en la región, reconfigurando procesos productivos, optimizando la gestión de recursos y reduciendo costos. Las tecnologías digitales junto con el uso de la Inteligencia Artificial son los motores para catapultar la productividad en América Latina y el Caribe, pero ambas necesitan el impulso de factores complementarios como una mayor inversión en infraestructura. Para ello resulta menester el acompañamiento con políticas públicas que promuevan la innovación y el desarrollo tecnológico.

El capítulo segundo cuyo título es “*Habilidades, conectividad e infraestructura: factores clave para aprovechar la transformación digital y la inteligencia artificial para superar la desigualdad y la baja movilidad y cohesión sociales*” parte de la premisa que sostiene que la transformación digital puede constituirse en una herramienta fundamental para crear empleos de calidad, mejorar los salarios y facilitar el acceso de los hombres y las mujeres a bienes y servicios básicos, lo que contribuiría a romper la trampa de la inclusión y la vulnerabilidad social. La digitalización ofrece oportunidades para mejorar el acceso a la educación, aumentar la productividad y crear empleos de calidad en sectores tradicionales y emergentes de la economía. Asimismo, el uso de las tecnologías digitales puede superar la trampa de la desigualdad, favoreciendo

mejorando las capacidades y oportunidades laborales de las personas frente a la economía digital. Finalmente, se exploran los cambios que la Inteligencia Artificial traerá al mercado laboral, haciendo hincapié en la necesidad de comprender estos efectos para aprovechar sus beneficios y mitigar las consecuencias negativas.

En el capítulo tercero titulado “*La digitalización como vehículo para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de gobernanza*” se resalta que el uso de las tecnologías digitales en general y de la Inteligencia Artificial (IA) en particular allana el camino hacia gobiernos más eficientes, transparentes, inclusivos e innovadores, capaces de responder eficazmente a las demandas de la población. La IA puede optimizar procesos, mejorar la toma de decisiones, personalizar servicios y fortalecer la interacción con los ciudadanos. Se señala que, como consecuencia de la debilidad institucional y la escasa capacidad de gobernanza, el objetivo central del capítulo es el de ofrecer una visión sobre los retos y las oportunidades que implica la transformación digital y la IA para las instituciones públicas de América Latina y el Caribe.

Finalmente, en el capítulo cuarto que lleva por título “*Hacia un futuro digital productivo, inclusivo y sostenible: agendas, estrategias y políticas*” se examina el marco de agendas y estrategias que los países están adoptando para impulsar su transformación digital y la adopción de la inteligencia artificial (IA) en el contexto de la nueva revolución industrial. El objetivo es evaluar la evolución de estas iniciativas y subrayar los desafíos persistentes en términos de diseño e institucionalidad para maximizar su impacto y lograr un futuro digital productivo, inclusivo y sostenible. Además, se aborda la creciente urgencia de orientar los esfuerzos regulatorios y normativos en torno a la IA, mencionando las áreas clave que deben considerarse en el diseño de políticas para promover el uso efectivo de las tecnologías digitales y la IA. ■R-M

● INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Se invita a la escritura y recepción de artículos para la **Revista N.º 52 Aportes para la Integración Latinoamericana** editada por este instituto e indexada en *Latindex Catálogo 2.0*, *Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas*, *DOAJ*, *REDIB*, *EBSCO HOST*, entre otros. Cabe aclarar que los trabajos se someten a un arbitraje, el cual tiene por objeto estudiar la pertinencia del tema propuesto por el autor en cuanto a los lineamientos de investigación de la revista. El sistema de arbitraje seleccionado ha sido el doble ciego, en el que interviene un árbitro interno y uno externo. El proceso es confidencial y se reserva la identidad de los autores y árbitros. El link de la revista: <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes>

Además, **se encuentra abierta la inscripción a la Maestría en Integración Latinoamericana y a la Especialización en Políticas de Integración**, ambas con categoría “A” (Excelencia) por la CONEAU. Para mayor información, consultar al mail del Instituto que se indica debajo o en la página web.

Informes: De lunes a viernes en el horario de 8 a 14 horas a través de los siguientes medios de contacto:

E-mail: integra.unlp@gmail.com; **Teléfono:** 0054-221-421-3202; **Web:** www.iil.jursoc.edu.ar

AUTORIDADES DEL IIL-UNLP

DIRECTORA DE LAS CARRERAS DE POSGRADO

NOEMÍ MELLADO

SECRETARIO DE LAS CARRERAS DE POSGRADO

MARCELO HALPERÍN

SUBDIRECTORA DEL INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

LILIANA RAPALLINI

SECRETARIO

ROBERTO MIRABELLI

CORRECTORA DE ESTILO

MARÍA CORBETTA

**DIRECTORA DEL OBSERVATORIO INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA y
CARIBEÑA (OILAC)**

NOEMÍ MELLADO

SECRETARIO DEL OILAC

ROBERTO MIRABELLI

RESPONSABLES EJECUTIVOS DEL OILAC

ROBERTO MIRABELLI

GERMAN ASENS