

Apuntes críticos para el debate público: reflexiones sobre las políticas del gobierno nacional y de CABA

La serie Documentos UMET de Investigación, Desarrollo y Transferencia [I+D+T] es una publicación institucional cuyo propósito esencial es trascender el ámbito académico para nutrir la acción transformadora, buscando estimular el pensamiento crítico y aportar evidencia para la construcción de una sociedad más justa, democrática y solidaria.

UMET

Gimena Vitali - Rectora
Ramiro Cortese - Secretario de Administración
Fernando Ariel López - Secretario de Investigación y Desarrollo
Flavia Quiroga - Secretaria Académica
Martín Balza - Secretario de Extensión
Rafael Lerena - Desarrollo Institucional

Corrección de estilo: Marcela Alemandi

Diseño: Vanesa Sangoi

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Pablo Vommaro - Director Ejecutivo
Gloria Amézquita - Directora Académica
María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial
Solange Victory - Producción Editorial
Valeria Carrizo y Darío García - Biblioteca Virtual

Cómo citar

Trotta, N.A. y Lopez, F.A. [2025]. Apuntes críticos para el debate público: Reflexiones sobre las políticas del gobierno nacional y de CABA. [Documentos UMET de Investigación, Desarrollo y Transferencia, no. 1]. UMET, CLACSO y CITRA [CONICET-UMET]. ISSN 2072-8789. <https://umet.edu.ar/secretaria-investigacion/documentos-umet-idt/>



Librería
Latinoamericana
y Caribeña de
Ciencias Sociales

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a libreria.clacso.org

 CC BY-NC-ND 4.0

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO, ni de la UMET o el CITRA [CONICET-UMET]



CLACSO
Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais



CITRA
CENTRO DE INNOVACIÓN
DE LOS TRABAJADORES
UMET-CONICET

Presentación de la Serie Documentos UMET de Investigación, Desarrollo y Transferencia

La Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET), a través de su Secretaría de Investigación y Desarrollo (I+D), impulsa la producción de conocimiento situado, interdisciplinario y con impacto social.

Como universidad cogestionada junto a las organizaciones sindicales, la UMET asume la misión de fortalecer el vínculo entre universidad, trabajo y sociedad, consolidando su presencia en el campo editorial académico mediante nuevas líneas de publicación.

Estas líneas editoriales buscan sistematizar, difundir y democratizar los resultados de las investigaciones, desarrollos de transferencia y experiencias de formación surgidas en el marco de los proyectos, núcleos, observatorios y centros que integran la Secretaría de I+D.

A su vez, responden a una necesidad estratégica: visibilizar la producción de conocimiento generada junto a trabajadores y trabajadoras, delegados y organizaciones sindicales, contribuyendo así a la construcción de una universidad comprometida con los desafíos del mundo laboral y social contemporáneo.

► Serie "Documentos UMET de Investigación, Desarrollo y Transferencia"

La Serie Documentos UMET de I+D+T publica documentos de trabajo, informes de investigación aplicada, diagnósticos sectoriales, propuestas de políticas públicas, sistematizaciones de experiencias y estudios de transferencia, desarrollados por los equipos de la UMET en sus Núcleos, Observatorios y Centros.

El público objetivo son dirigentes sindicales y trabajadores/as organizados/as; funcionarios públicos y tomadores de decisión; organizaciones sociales, cooperativas y movimientos populares; estudiantes, docentes e investigadores/as; periodistas y público general interesado en los debates sobre universidad, trabajo y desarrollo.

Esta serie de documentos de trabajo invita a la lectura, el debate y la reflexión colectiva. Cada documento busca estimular el pensamiento crítico, nutrir la acción transformadora y aportar evidencia y propuestas concretas para una sociedad más justa, democrática y solidaria. La UMET convoca a su comunidad académica, a las organizaciones sindicales y a todos los actores sociales a sumarse activamente a este diálogo entre conocimiento y acción, convencidos de que investigar, debatir y construir colectivamente son las bases para un futuro con más derechos y mayor equidad.

Mg. Fernando Ariel López
Secretario de Investigación y Desarrollo
Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo

ÍNDICE

Prólogo	Pablo Vommaro (Director Ejecutivo, CLACSO)
Introducción	Entre la motosierra y la licuadora: reflexiones a la mitad de gestión de Javier Milei - Nicolás Alfredo Trotta
Parte I	El Estado en disputa: ofensiva neoliberal y ajuste estructural
	1. La sustentabilidad del endeudamiento externo y sus implicaciones Fabián Amico
	2. La ofensiva liberal y el vaciamiento del Estado en Argentina: claves para una respuesta desde el Pensamiento Nacional Latinoamericano Francisco Pestaña y Emanuel Bonforti (OBENPEL - UMET)
Parte II	Transformaciones institucionales y educativas bajo la "motosierra"
	3. Una aproximación cualitativa a las transformaciones de la administración pública en tiempos de "motosierra". Diego Pando, Eduardo Salas, Nicolás Tereschuk, Emiliano Bisaro y Antonio Montagna
	4. De la eficiencia prometida al colapso operativo: fragmentación, inestabilidad y conflictividad creciente en el Ministerio de Capital Humano (2023-2025) Ana Castellani, Gustavo Motta y Damián Pierbattisti (CITRA / CONICET - UMET)
	5. Federalismo educativo: notas para una conversación Marisa Díaz (UMET)
Parte III	Desigualdades sociales, derechos y exclusiones
	6. ¿Hacia una nación de proveedores de servicios? Panorama de las políticas federales y de la CABA en la era de las plataformas Victoria Albornoz Saroff (UMET)
	7. La fragilidad como norma: el riesgo de institucionalizar la precariedad (CITRA / CONICET-UMET)
	8. Racismo estructural y repliegue estatal. El impacto del ajuste en las mayorías populares Federico Pita y Jeremías Perez Rabasa (NERyD - UMET)
Parte IV	Trabajo, producción y ciencia en crisis
	9. Implicancias laborales de una crisis estructural por la nueva desindustrialización en Argentina Mario Gambacorta y Leandro Terny (NEPyRT - UMET)
	10. Dogma y pragmatismo: costos y límites de la estabilidad macroeconómica (IET - UMET)
	11. El futuro del trabajo en Argentina: la IA y el rol clave del sindicalismo Sebastián Lorenzo (Fundación Sociedades Digitales) y Martín Balza (UMET)
	12. Análisis de cuarenta años de políticas científicas frente al gobierno de Milei Gabriela Dranovsky, Daniel Filmus, Nicolás Lavagnino (CICTI - CITRA/ CONICET - UMET)
Parte V	Territorios, cultura y ciudadanía
	13. Alquileres en la Ciudad de Buenos Aires: análisis de la desregulación y desafíos pendientes Constanza M. Alvarado (Centro de Estudios Metropolitanos - UMET, UNAJ y UNAHur)
	14. Políticas Públicas y Deporte en Argentina: análisis de la caída en su financiamiento entre 2009 y 2025 Pablo Pascualini, Diego Murzi y Adriana Nofal (NESAD - UMET)
	15. Del colectivo al individuo, del territorio al mercado: las políticas de La Libertad Avanza (LLA) y las organizaciones de la economía popular Programa de Antropología en Colabor (CITRA - UBA)

Prólogo

En tiempos donde la rapidez de las transformaciones sociales y políticas parece desbordar nuestra capacidad de interpretación y análisis, la publicación de este primer volumen de la serie Documentos UMET de Investigación, Desarrollo y Transferencia se presenta como un acto de resistencia intelectual indispensable. No es común encontrar obras que logren, con la urgencia del presente y con el rigor de la academia situada, desarmar los mecanismos de lo que los autores y autoras de este libro denominan con precisión la “ingeniería del caos” impuesta por la ultraderecha que gobierna la Argentina luego de su triunfo electoral en la segunda mitad de 2023.

Para el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), presentar este trabajo titulado *Apuntes críticos para el debate público: reflexiones sobre las políticas del gobierno nacional y de CABA* significa poner en valor una herramienta de análisis que no solo diagnostica la realidad, sino que la interviene desde una perspectiva soberana y popular para transformarla. Esta publicación surge en un momento político crucial para la Argentina, donde la violencia de los cambios institucionales y el desmantelamiento de las capacidades estatales exigen una respuesta política, social e intelectual que sea, al mismo tiempo, rigurosa y comprometida.

En este sentido, el libro que aquí presentamos ofrece una cartografía detallada y profunda de lo que los autores denominan la “ingeniería del shock”, caracterizada por la aplicación de dos dispositivos centrales a manos de la ultraderecha gobernante: la “Motosierra” y la “Licuadora”. A través de sus diversos capítulos, la obra analiza cómo este modelo busca redefinir la estructura económica y social argentina mediante el desmantelamiento explícito del Estado y la erosión implícita del poder adquisitivo de las y los trabajadores; así como la destrucción de la ciencia, la educación y la innovación públicas y el deterioro de la democracia. Desde la crisis en el sistema científico-tecnológico y educativo hasta la mercantilización de la vivienda y la cultura, el texto no se limita al diagnóstico, sino que se inscribe en la tradición de lo que los y las autoras denominan el Pensamiento Nacional Latinoamericano, para proponer horizontes de reconstrucción soberana que superen las encrucijadas actuales.

Es fundamental destacar la profunda confluencia entre los objetivos de CLACSO y la misión que la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) ha plasmado en esta nueva serie editorial. Como bien se señala en la presentación de la serie, la UMET —en tanto universidad cogestionada con organizaciones sindicales— asume la tarea de fortalecer el vínculo entre universidad, trabajo y sociedad, democratizando el conocimiento para nutrir la acción crítica y transformadora. Para CLACSO, esta visión de un conocimiento situado, interdisciplinario y con impacto social constituye una de las razones de ser de nuestra red. La serie Documentos UMET se presenta así como un espacio necesario para visibilizar la producción generada junto a trabajadores y trabajadoras, aportando evidencia concreta para la construcción de una sociedad más justa, democrática, solidaria, libre y soberana.

La obra profundiza en el análisis de un “Estadocidio” en curso, donde el vaciamiento de funciones públicas no es solo una técnica administrativa, sino una redefinición ideológica que concibe al Estado como un obstáculo para el mercado. Los autores examinan con agudeza cómo la “Motosierra” ha provocado una caída real del 30,3% en la inversión pública en ciencia y tecnología solo en 2024, acompañada de un ataque sistemático al sistema universitario nacional. Asimismo, se aborda la paradoja de un Estado que se retira de la garantía de derechos sociales, pero recrudece su presencia punitiva y criminalizadora hacia los sectores más vulnerables y racializados, así como en sus políticas a favor de los grandes capitales financieros concentrados. La destrucción de lo público y lo colectivo es un

componente necesario de este plan de vasallaje que debilita la intensidad de la democracia argentina desde adentro.

Desde CLACSO valoramos especialmente que este volumen no se agote en la denuncia o en el diagnóstico. Al recuperar las dimensiones del autoconocimiento, la autoafirmación y la autodeterminación, el libro invita a reconstruir una epistemología desde el Sur que sea capaz de imaginar un nuevo pacto comunitario que revalorice lo público, lo común y lo colectivo. El horizonte de reconstrucción que aquí se esboza pasa por recuperar la centralidad industrial, la capacidad sindical y la dignidad del trabajo como ejes de una soberanía nacional fortalecida.

La coedición de este trabajo refuerza una alianza estratégica basada en valores y objetivos compartidos. En tiempos donde el discurso hegemónico intenta denigrar lo público y fragmentar lo comunitario mediante una “batalla cultural” que promueve el individualismo extremo, la cooperación entre CLACSO y la UMET representa una respuesta y una alternativa colectivas. Juntos, reafirmamos la importancia de las ciencias sociales, las humanidades y las artes como herramientas que no solo describen las desigualdades, sino que contribuyen activamente a su superación desde una praxis transformadora creando espacios de igualdad y reconocimiento.

Finalmente, fieles a nuestra convicción de que el conocimiento es un bien público, un bien común y un derecho humano, esta obra se encuentra disponible de forma abierta y gratuita bajo licencias que favorecen su libre circulación. Invitamos a consultar esta y otras publicaciones en la Librería Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales de CLACSO. Y estamos seguros de que la colaboración entre CLACSO y la UMET se seguirá fortaleciendo con otras publicaciones en acceso abierto.

Confiamos en que la lectura de estos apuntes críticos servirá para nutrir el debate público y fortalecer la esperanza organizada en que otro futuro, con más derechos, más democracia y mayor igualdad, no solo es necesario sino también posible y debemos construirlo juntos.

Pablo Vommaro
Director Ejecutivo
CLACSO

Entre la motosierra y la licuadora: reflexiones a la mitad de gestión de Javier Milei

Nicolás Alfredo Trotta

1. Introducción: el relato de la estabilización y la realidad material

A mitad del mandato de Javier Milei, su proyecto político se sostiene sobre un argumento central: la supuesta necesidad de una “terapia de shock” para corregir décadas de desorden fiscal, populismo y privilegios. Ese relato de la “crisis terminal heredada” funciona como justificación de un programa económico que combina ajuste, apertura indiscriminada y un Estado reducido a funciones mínimas. Sin embargo, detrás de la narrativa épica de la estabilización, la realidad material que atraviesan trabajadores, pymes, empresas nacionales y sectores populares muestra un país en clara regresión social, económica y productiva. A eso se le adiciona el proceso de repliegue del Estado Nacional en la garantía de derechos, prestaciones y servicios en un marco de desfinanciamiento de las provincias. Esta realidad se traduce en una “balcanización” política, debilitando la construcción de un proyecto de nación y somete a las jurisdicciones a negociaciones extorsivas en un contexto de debilitamiento político y presupuestario.

El gobierno aplicó una reducción abrupta del gasto público que afectó principalmente salud, educación, ciencia, vivienda, infraestructura, cultura y protección social. El gasto primario real cayó más del 30% interanual en varios meses de 2024-2025 (INDEC), configurando el ajuste más profundo desde la recuperación democrática. Pero la motosierra no solo recortó presupuesto: reconfiguró responsabilidades del Estado, desmanteló políticas públicas y desfinanció capacidades estratégicas de regulación, planificación y control.

La Argentina vive un experimento de ajuste que no tiene precedentes democráticos desde 1983. Y los indicadores disponibles —todos provenientes de fuentes oficiales como INDEC, AFIP / ARCA, la Secretaría de Trabajo y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo— permiten afirmar que los costos recaen casi exclusivamente en quienes viven de su trabajo, mientras que los beneficios se concentran en un grupo reducido del sector financiero, importadores y sectores exportadores concentrados.

El resultado es una degradación acelerada de funciones esenciales: caída en la ejecución educativa universitaria y científica, parálisis de la obra pública, deterioro de organismos socio-productivos y debilitamiento del Estado. Este repliegue no es un costo colateral: es parte constitutiva del proyecto político mileísta. Todo ese despliegue se llevó adelante bajo la utilización de discursos estigmatizantes y de odio, celebrando despidos, atacando a instituciones como el sistema universitario e incluso mintiendo para justificar el abandono de prestaciones a las personas con discapacidad.

2. La motosierra: desmantelamiento del Estado, destrucción de capacidades soberanas y retroceso social

El Gobierno de Javier Milei desplegó un ajuste que excede lo fiscal: es un **proyecto ideológico** orientado a desarmar las capacidades institucionales, científico-tecnológicas, educativas, culturales y sociales que sostienen la integración nacional. Bajo la retórica de la eficiencia y la “batalla cultural”, la motosierra se aplicó con precisión sobre los mecanismos que permiten al país producir conocimiento, garantizar derechos y desarrollar políticas públicas estratégicas. No se trata de reducir “gastos”, sino de desmontar **condiciones de soberanía**, romper identidades colectivas y reconfigurar el rol del Estado hacia una ausencia estructural en todo lo social, compensada por una hiperpresencia en lo punitivo.

A eso se le adhiere la voluntad de debilitar o destruir instituciones que puedan poner en crisis su programa o incluso reparar el daño al finalizar el experimento como son las universidades, sindicatos o cámaras gremiales y empresariales.

El resultado de las políticas de Milei es claro, una crisis y sus condicionamientos de gran envergadura. Estas políticas, con sus matices, se han impuesto cuatro veces en las últimas cinco décadas. Estas fallidas políticas nos imponen una certeza, fracasarán con un enorme costo social y productivo. La duda es el cuándo, situación que se hace más difusa con la intervención del gobierno de Trump asistiendo a la gestión de su sumiso aliado.

La motosierra ideológica: destrucción de capacidades soberanas

La política hacia el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) no fue un ajuste más: fue una **discontinuidad abrupta** y una **ruptura cualitativa** con los 40 años de democracia. Su objetivo no es “ordenar las cuentas públicas”, sino producir la **aniquilación funcional** del sistema que sostiene el desarrollo tecnológico y el capital humano más calificado del país.

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCyT) fue degradado dos niveles en el organigrama, perdiendo rango, autonomía, capacidad de decisión y peso institucional, acompañado por un recorte radical: **-30,3% real en inversión pública en 2024**. La caída afectó a organismos como CONICET, la Agencia I+D+i y los institutos tecnológicos estratégicos.

El impacto en las trayectorias científico-tecnológicas y en el capital humano fue demoledor:

- los ingresos reales de investigadores y becarios **cayeron 30,9% entre noviembre de 2023 y diciembre de 2024**;
- se paralizaron los concursos de la Carrera de Investigador (CIC);
- miles de contratos y becas se discontinuaron;
- el sistema perdió **3.666 puestos** altamente calificados en un año.

Ningún país del mundo, mucho menos uno periférico, puede sostener un proyecto de desarrollo destruyendo su base científica. Y lo que se derrumba no se reconstruye de un día para el otro: la fuga o expulsión de talento, la desarticulación de equipos y la paralización de áreas de frontera (biotecnología, transición energética, defensa, espacial, inteligencia artificial, salud pública) constituye un daño acumulativo que amenaza con volverse **irreversible**.

Ataque a la universidad pública y al capital intelectual de la Nación

La motosierra profundizó su ataque contra las universidades nacionales, con un recorte proyectado para 2024–2025 de **45 a 57 puntos reales** respecto de 2023. La desfinanciación se acompañó de una campaña de desprestigio, acusando falsamente falta de auditorías o malversación. La sociedad respondió de manera categórica: las movilizaciones multitudinarias de 2024 y 2025 demostraron que la educación pública no es una corporación, sino un patrimonio colectivo.

El ahogo presupuestario paralizó obras, deterioró salarios, afectó programas de investigación, conectividad, formación docente e infraestructura escolar, profundizando desigualdades federales. Lo que se paraliza hoy en la universidad tardará décadas en recomponerse.

Soberanía cultural y patrimonio institucional bajo ataque

La ofensiva ideológica también se dirigió contra las instituciones que sostienen la soberanía simbólica y la identidad cultural: el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA); el Instituto Nacional del Teatro (INT); el Fondo Nacional de las Artes (FNA); la Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares (CONABIP); entre otros.

Los recortes superiores al 50% real, los despidos, la paralización de programas, y la falta de ejecución de fondos buscó quebrar la producción cultural autónoma y reconvertir al sector en un **enclave precarizado de servicios para plataformas extranjeras**. La motosierra cultural se combinó con una campaña pública de hostigamiento y denigración de actores, cineastas, artistas populares y referentes culturales, como parte del mismo proyecto de deslegitimación de lo público y lo nacional.

Repliegue en derechos sociales y salud pública

El ajuste también tuvo un correlato brutal en las áreas que sostienen la vida cotidiana, como son la salud pública y la protección social.

El Ministerio de Salud sufrió un recorte superior al **40% real**, con impactos concretos:

- **Hospital Garrahan:** demoras en cirugías y tratamientos; faltantes de insumos críticos, y advertencias de los equipos médicos sobre riesgo inmediato en la atención.

- **Hospital Posadas – Edificio Bonaparte:** reducción de turnos; unidades cerradas o funcionando sin insumos; y caída de guardias y personal especializado.

El sistema sanitario está siendo desfinanciado bajo un dogma que entiende la salud como costo y no como derecho.

Como si fuera poco, el gobierno nacional impulsó una política de **baja masiva de pensiones por discapacidad**, muchas de ellas sin auditoría sanitaria válida, dejando a miles de familias sin ingresos ni cobertura. Al mismo tiempo, el sistema previsional perdió más del **40% de poder adquisitivo** desde diciembre de 2023.

El daño a nuestro sistema universitario y su matriz científico-tecnológica, trágicamente precarizada sin recursos mínimos e indispensables para funcionar, sin salarios dignos y sin inversión en infraestructura y equipamiento, es solo comparable a la Noche de los Bastones Largos de Onganía.

Todo es un episodio pornográfico de corrupción encabezado por las principales figuras del gobierno. Crueles, despiadados y corruptos.

No hay ordenamiento: hay desprotección.

Desmantelamiento de la institucionalidad antidiscriminatoria y retroceso en derechos humanos

El cierre del INADI y la disolución de la Comisión Nacional para el Reconocimiento Histórico de la Comunidad Afroargentina representaron un retroceso histórico en materia de derechos humanos. Estos organismos habían sido reconocidos por la CIDH por sus buenas prácticas en políticas de igualdad.

Según análisis del Núcleo de Estudios sobre Racismo y Desigualdades (NERyD-UMET), la retirada del Estado en políticas antidiscriminatorias convive con una **hiperpresencia punitiva**: aumento de detenciones arbitrarias; mayor hostigamiento policial; e intensificación de prácticas de violencia institucional.

Pese a fallos de la Corte Interamericana (como **Acosta Martínez vs. Argentina**), el Estado no implementó políticas de prevención contra la persecución racial. La suspensión de estadísticas con enfoque étnico-racial agudiza el problema: **sin datos no hay política pública, y sin datos la violencia institucional se vuelve invisible**.

Síntesis política: una motosierra que desarma el país. La motosierra no ordena: **desmantela**. No corrige desequilibrios: **expande desigualdades**. No estabiliza: **desarticula** estructuras estratégicas para el desarrollo. No moderniza: **retrotrae** a un país más débil, más dependiente y más injusto.

La destrucción de capacidades científicas, educativas, culturales, sanitarias y sociales es

coherente con un proyecto de país donde el Estado solo existe para garantizar negocios de minorías, mientras se retira de sus funciones esenciales de integración, igualdad y soberanía.

3. La licuadora: salarios, jubilaciones y vida cotidiana en retroceso

El deterioro del poder adquisitivo ha alcanzado niveles críticos tras dos años de gestión. **El salario del sector público se desplomó** por tercer mes consecutivo, situándose **un 20% por debajo de los niveles de 2023**. Por su parte, **el sector privado registrado registra una caída real del 6%** respecto al inicio del mandato (INDEC-RIPTE y MATE, febrero 2026).

La situación de los adultos mayores es aún más alarmante. **El poder de compra de las jubilaciones promedio es un 23% menor al de 2023**. El impacto es más profundo **para quienes perciben la jubilación mínima, la capacidad de consumo se contrajo un 28%**.

Este proceso de "licuación" se traduce en una asfixia social tangible: medicamentos, alimentos y transporte se han convertido en bienes racionalizados bajo estrategias de supervivencia. El ajuste no es una abstracción estadística; es la vida diaria comprimida y empobrecida.

Trabajo y empleo: un mercado laboral fracturado

La Argentina atraviesa un deterioro significativo en todos los segmentos del mercado laboral. Los indicadores acumulados a febrero de 2026 confirman que el modelo económico vigente ha derivado en una dinámica de **recesión, endeudamiento y desempleo**, desmantelando el entramado productivo que sostiene el empleo formal.

La contracción del sector privado y los recortes en el sector público han resultado en la **pérdida de 290.600 puestos de trabajo**. Los sectores más vulnerados han sido la construcción, la industria manufacturera, los servicios y la administración pública, configurando un escenario de desempleo generalizado.

La pérdida de ingresos reales y la precariedad laboral han empujado a las familias hacia un endeudamiento insostenible para cubrir gastos corrientes. Según los datos del CENDEU-BCRA, viene creciendo el endeudamiento y la morosidad ante entidades financieras (bancos) y entidades no financieras (fintech, financieras y tarjetas de consumo): ascendiendo al 12% la morosidad en el pago de Préstamos Personales y al 9,3% la morosidad en el pago de Tarjetas de Crédito.

Desmantelamiento Empresarial e Industrial:

La velocidad de desaparición de unidades productivas no tiene precedentes cercanos. Entre noviembre de 2023 y noviembre de 2025, el número de empleadores con trabajadores registrados descendió de 512.357 a 490.419.

- **21.938 empresas cerraron en dos años**, representa una media alarmante de **30 cierres diarios (más de una empresa por hora)**.
- La industria opera bajo mínimos históricos. En diciembre de 2025, la utilización de la capacidad instalada fue de **apenas el 53,8%, evidenciando un parque industrial semiparalizado**.
- **El cierre de la FATE** el 18 de febrero de 2026 —empresa con 80 años de trayectoria— simboliza el fin de una era, **dejando a 920 familias en la vulnerabilidad extrema**.

La caída se concentra en sectores sensibles al mercado interno: comercio, industria, construcción y servicios profesionales.

Las pymes son las responsables de más del 70% del empleo privado formal y en la actualidad enfrentan un escenario de desplome de ventas, tasas reales elevadas, apertura importadora, tarifas dolarizadas, caída del crédito, y derrumbe del consumo.

La recesión ya no es un fenómeno coyuntural: la permanencia del ajuste convierte la contracción económica en un proceso estructural.

La producción industrial acumula más de **12 meses de caída interanual** (INDEC-EMI). Las ramas más afectadas son automotriz, metalmecánica, textil, calzado, química y electrónica.

La **apertura comercial** y la **apreciación cambiaria** impulsaron un aumento de las **importaciones de bienes finales**, desplazando producción local. El resultado es doble: se destruye empleo industrial y se reemplaza producción nacional por bienes externos.

El proyecto de país que emerge es el de una economía primarizada, con menor densidad tecnológica y mayor dependencia del ciclo internacional.

Consumo: la paradoja entre caída profunda y segmentos que resisten

Los indicadores oficiales muestran una paradoja, el **consumo privado agregado** (Cuentas Nacionales) subió marginalmente en algunos trimestres, pero las **ventas en supermercados**, shoppings y autoservicios minoristas cayeron entre 10% y 20% (INDEC).

Las ventas de bienes durables, en cambio, crecieron impulsadas por el dólar atrasado, los bienes importados más baratos, el turismo emisivo y el crédito en cuotas de clase media.

La desigualdad se profundiza: sectores medios-altos acceden a bienes durables, mientras los sectores populares restringen alimentos, medicamentos y transporte.

4. El experimento mileísta: quién gana, quién pierde y qué país se está moldeando

Tras 2 años de gestión, puede afirmarse que el proyecto de Milei no es un plan de estabilización convencional. Es un **experimento ideológico** que combina dolarización parcial de precios, apertura sin protección, ajuste ilimitado y desestructuración del Estado social.

Ganadores:

- fondos financieros,
- exportadores con costos en pesos y ingresos en dólares,
- importadores,
- sectores concentrados,
- rentistas.

Perdedores:

- trabajadores formales e informales,
- jubilados,
- pymes,
- industria nacional,
- provincias,
- sectores populares.

El mileísmo no está reordenando la economía: está reconfigurando el contrato social argentino.

Conclusión política: la disputa del sentido frente al agotamiento del modelo

A mitad de mandato, la "motosierra" y la "licuadora" han dejado de ser metáforas electorales para convertirse en descripciones precisas de un impacto material devastador. El gobierno intenta sostener una narrativa de "orden macroeconómico", pero la realidad es que dicho orden se asienta sobre el desorden social más profundo que Argentina ha registrado desde la crisis de 2001.

El modelo actual es, en esencia, recesión, deuda y desempleo. No estamos ante un reordenamiento de la economía, sino ante una reconfiguración agresiva del contrato social

diseñada para beneficiar a rentistas, exportadores concentrados y fondos financieros, transfiriendo riqueza de manera sistemática a costa de los trabajadores, los jubilados y la pequeña y mediana empresa.

La realidad de los precios desmiente cualquier éxito publicitario en la estabilización: la inflación actual se mantiene en niveles más altos que los registrados durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). Mientras que en el periodo 2007-2015 la inflación promedio anual rondaba el 13% (INDEC) o el 25-30% (según consultoras privadas), el promedio de la gestión actual de Javier Milei supera el 70%, habiendo perforado el piso del 25,5% mensual en su inicio. Esta inercia erosiona el poder adquisitivo a una velocidad que el consumo popular ya no puede resistir, empujando a las familias a un sobreendeudamiento desesperado.

Si bien en 2025 la economía mostró signos de crecimiento por primera vez, se trata de un fenómeno profundamente desigual y excluyente. Este repunte responde únicamente al dinamismo extractivo y especulativo de los sectores financiero, energético y agropecuario, mientras que la economía real —aquella que genera empleo masivo y sostiene el mercado interno— continúa en una contracción severa. La paradoja es total y cruel: mientras el capital concentrado expande sus márgenes, el tejido social se desgarra. Incluso en los sectores "estrella" que el gobierno promueve, como energía y minería, cerraron 21.938 empresas y se destruyeron 290.600 puestos de trabajo, demostrando que este modelo de acumulación puede crecer sin personas, prescindiendo por completo de la inclusión de los trabajadores para prosperar.

La disputa política hoy no es simplemente programática, sino civilizatoria. ¿Es aceptable una supuesta estabilidad construida sobre el deterioro del trabajo, la destrucción productiva y el sufrimiento cotidiano de la mayoría? El desafío de las fuerzas sociales no es solo denunciar el fracaso; es proponer un horizonte alternativo que recupere la centralidad del trabajo, la producción nacional y la justicia social. La tarea urgente es construir mayorías que comprendan que no hay futuro posible bajo la lógica de la exclusión, sino a través de un Estado inteligente y una democracia que amplíe derechos. Ese es el verdadero proyecto de país en disputa.

Bibliografía

INDEC. (2025). Mercado de trabajo. Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Instituto Nacional de Estadística y Censos. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-31-58>

INDEC. (2025). Índice de Precios al Consumidor (IPC). Instituto Nacional de Estadística y Censos. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-5-31>

INDEC. (2025). Cuentas Nacionales: actividad económica, consumo e inversión. Instituto Nacional de Estadística y Censos. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-3-9>

INDEC. (2025). Industria Manufacturera. Instituto Nacional de Estadística y Censos. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-3-6>

INDEC. (2025). Encuesta de Supermercados y Autoservicios. Instituto Nacional de Estadística y Censos. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-52-186>

Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2025). Estudios y estadísticas laborales. Ministerio de Capital Humano. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/estadisticas>

ARCA. (2025). Recaudación y estadística tributaria. Datos estadísticos de la recaudación tributaria de ARCA. <https://www.arca.gob.ar/institucional/estudios/>

Superintendencia de Riesgos del Trabajo. (2025). Estadísticas y reportes de empleo registrado. Ministerio de Capital Humano. <https://www.argentina.gob.ar/srt/estadisticas>

IERIC. (2025). Indicadores de la industria de la construcción. Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción. <https://www.ieric.org.ar/estadisticas>

Jefatura de Gabinete de Ministros. (2025). Dotación del Estado y empleo público nacional. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura>

Ministerio de Economía. (2025). Informes macroeconómicos y fiscales. Secretaría de Política Económica. <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica>

Ministerio de Economía. (2025). Datos presupuestarios y ejecución del gasto público. <https://www.argentina.gob.ar/economia/onp>

La sustentabilidad del endeudamiento externo y sus implicaciones

Fabián Amico

Introducción

A medida que el tiempo pasa, van cobrando relevancia las severas consecuencias que tendrán para el futuro próximo del país el nivel y especialmente el tipo de endeudamiento que contrajo el país a partir de 2016. Buena parte del debate se focalizó en el tamaño de la deuda y sus plazos de pago, así como su relación con el déficit fiscal.

Sin embargo, en esta breve nota queremos analizar con cierto detalle el modo en que la literatura tradicional trata las condiciones de solvencia y sostenibilidad de la deuda pública, y en particular de la deuda externa (Sección 2). Asimismo, utilizando el marco expuesto en sección 2, se analizará la relación del endeudamiento externo con el déficit público y, en particular, se revisará la evidencia empírica acerca de los efectos del ajuste fiscal sobre el crecimiento y la relación deuda pública y PIB (Sección 3). Finalmente, se formularán algunas indicaciones específicas sobre el caso argentino utilizando el marco conceptual previo para tener una comprensión más realista de la sostenibilidad de largo plazo y su relación con el crecimiento (Sección 4). Resultará evidente que la deuda externa se ha convertido en un factor autónomo de inestabilidad cambiaria y financiera, cuyo análisis no puede obviarse cuando se discuten las perspectivas de la economía argentina en términos de estabilidad y crecimiento.

2. Deuda pública: ¿puede quebrar el gobierno?

En la literatura convencional las condiciones de solvencia y sostenibilidad de la deuda externa son tratadas, en general, por la relación entre el flujo de nuevo endeudamiento y el PIB. La relación deuda pública / PIB es el indicador más habitual. Intenta relacionar los pagos por deuda pública con la generación de ingresos (PIB). Debido a que el gobierno captura parte del PIB bajo la forma de impuestos, el aumento del PIB sería un índice de la capacidad de pago del gobierno vinculada a una mayor recaudación. Es análogo al caso de una familia que relaciona el monto de su deuda con el ingreso familiar, y cómo evolucionan estas dos magnitudes a través del tiempo.

Pero en el caso de la deuda pública surgen dos diferencias cruciales. En primer lugar, cuando la deuda pública está denominada en moneda doméstica, el Gobierno ya no se parece en nada a una familia. De hecho, una familia no puede emitir pesos (crear dinero de curso forzoso) para pagar sus deudas y tampoco puede fijar la tasa de interés que paga por sus obligaciones.

De modo análogo, una familia no tiene manera de influir sobre sus ingresos aumentando o bajando sus gastos. El gobierno sí: cuando el gobierno modifica su gasto, eso altera el tamaño del PIB y por ende modifica su propio ingreso (impuestos).

Una familia austera puede controlar el resultado de la diferencia entre gastos e ingresos; para el gobierno esto es más dificultoso porque los ingresos del gobierno (impuestos) no dependen solamente de sus propio gasto, sino también del gasto total del sector privado (en consumo e inversión) y del sector externo (exportaciones). El gobierno puede decidir cuánto gastar, pero no puede decidir cuánto «ganar» (recaudar). Por eso, el resultado fiscal (el déficit o superávit público) es fuertemente endógeno.

Debido a las características antes referidas, surge una conclusión general: en países donde el Estado emite una moneda soberana, el gobierno no puede ser forzado a quebrar si su deuda está denominada en su propia moneda. Aquí aparece una supuesta restricción asociada con la dolarización. La idea sería que la deuda del gobierno, aunque sea en pesos, termina “yendo al dólar”. O en otra versión de la misma idea: el déficit fiscal (la diferencia del gasto público con los impuestos) crea un “excedente” de pesos que alimenta la dolarización.

Esta interpretación tiene varios problemas. Primero, prácticamente todos los países del mundo (desarrollados y no desarrollados) tienen déficits fiscales similares al de Argentina y no tienen dolarización (ni inflación alta). Segundo, subyace una visión con residuos monetaristas ya que considera que solo el resultado fiscal (déficit) se puede dolarizar. En verdad, como el gobierno gasta antes de recaudar los impuestos (que se recaudan al final del periodo), en el medio crea dinero endógenamente con su gasto (Serrano & Pimentel, 2017).

En tercer lugar, la dolarización va a depender crucialmente del diferencial de intereses (neto del riesgo y de la devaluación esperada). Si este diferencial es lo suficientemente positivo como para tornar los activos en pesos más rentables que el dólar, no habrá efectos sobre el tipo de cambio, independiente de la existencia o del tamaño del déficit fiscal (como ocurre en prácticamente todos los países de la región).

Finalmente, el punto crucial que pone de relieve la irrelevancia de esta visión es que, justamente porque la cantidad de moneda disponible en la economía es endógena (los bancos crean dinero por demanda), el sector privado puede obtener crédito en pesos y comprar dólares si fuera rentable hacerlo (Amico, Serrano & Vernengo, 2022).

Respecto de la deuda pública en moneda doméstica, incluso dentro de la visión ortodoxa hoy dominante en economía, esta idea ya ha sido reconocida hace tiempo. Por ejemplo Woodford (2001, p.31) admite que no existe una posibilidad «técnica» de que el gobierno no cumpla con sus compromisos en su propia moneda y, por lo tanto, los límites de deuda del sector público son muy diferentes a los del sector privado.¹

Esta condición no solo es verdadera por el hecho obvio de que, en última instancia, el gobierno

¹ Incluso en la visión de Friedman no hay indicios de que el Estado pueda quebrar en su propia moneda. Para Friedman, en caso de que el Banco Central aumente [exógenamente] la oferta monetaria haciendo que el desempleo caiga por debajo de la “tasa natural”, esta acción sería evaluada como irracional. Pero, de hecho, el accionar del gobierno no se verá sometido a restricciones sobre su propia moneda, y es precisamente por esta razón que, según Friedman, debe ser restringido mediante la imposición de reglas monetarias (Summa & Serrano, 2019).

puede pagar la deuda emitiendo moneda, es decir, mediante el financiamiento directo del banco central. Se trata de una condición mucho más general. Incluso en aquellos países donde la ley prohíbe al Banco Central financiar directamente al Tesoro, el gobierno no puede quebrar si su deuda está denominada en su propia moneda dado que siempre se puede financiar a la tasa de interés de corto plazo fijada por el Banco Central.

Como el Banco Central, en general, tiene una meta de tasas de interés (incluso los que no adhieren a un régimen de metas de inflación), al fijar el nivel de la tasa se compromete en la práctica a comprar cualquier cantidad de estos bonos del gobierno que el sector privado no desee retener en el mercado secundario. De facto, este rol de comprador de último recurso de títulos públicos por parte del Banco Central no configura una monetización de la deuda pública. Un debate posible es acerca de cuáles son los efectos de estas acciones de política, pero eso no cambia la validez de la proposición anterior.

Sin embargo, la cuestión cambia considerablemente cuando la deuda pública está denominada en moneda extranjera. En este caso, el gobierno comienza a parecerse a una familia: tiene una deuda en una moneda que no emite, y sobre la cual no controla la tasa de interés. Pero existe un problema más serio aún.

Como se explicó al comienzo de esta sección, en la literatura convencional las condiciones de sostenibilidad de la deuda externa son tratadas, en general (y sin distinguir monedas), como una relación entre el flujo de endeudamiento y el PIB. Así, incluso en el caso en que la deuda pública está denominada en moneda extranjera, la relación deuda pública/PIB sigue siendo el indicador de sostenibilidad más utilizado.

Sin embargo, cuando la deuda pública está denominada en dólares, este tipo de indicador tiene el problema fundamental de tratar el PIB (y los impuestos del gobierno) como un indicador de la capacidad de pago de la deuda en dólares. Ciertamente, el gobierno puede inyectar poder adquisitivo (gastar) para inducir un mayor crecimiento del producto. Si sube el PIB, la relación deuda/PIB mejoraría (el peso de la deuda disminuiría). Sin embargo, esta inyección de poder adquisitivo no está denominada en dólares (salvo que se trate de Estados Unidos) y por tanto no se traduce en una mayor disponibilidad de divisas. De hecho, el PIB se realiza en pesos y los impuestos se recaudan en pesos.

Debido al descalce de monedas (la moneda en que está denominada la deuda externa y la moneda emitida por el gobierno), la relación deuda externa / PIB no puede captar la verdadera capacidad para pagar este pasivo. Las cosas no mejoran (más bien empeoran) si el PIB se multiplica por un cierto tipo de cambio y todo se expresa en dólares. ¿Eso significa que Argentina, por ejemplo, puede vender todo su PIB a cambio de dólares en el mercado mundial?

Evidentemente no. La parte del PIB que se vende en el mercado mundial y con la cual se obtienen dólares son las exportaciones.²

Así, a diferencia de los modelos convencionales, lo que debe considerarse como fuente de pago de una deuda en divisas (dólares) son las exportaciones y no el producto (PIB). Si la trayectoria de las exportaciones (ingreso de dólares) no alcanza para cubrir los pagos de intereses de la deuda (además de los otros gastos de divisas como importaciones, remisión de utilidades, turismo, etc.), el país en cuestión puede quebrar ya que, a menos que se trate de Estados Unidos, no puede crear dólares para amortizar la deuda.³

Mucha gente (y analistas) considera que una forma “genuina” de pagar la deuda pública es “trabajando más”, es decir, estimulando el aumento del PIB, porque eso iría a reducir la relación deuda/producto y por ende haría más sostenible el endeudamiento. Esta lógica se encuentra tras la expresión “la única forma de pagar la deuda es creciendo”.

Pero –una vez más- esta lógica pierde sentido cuando la deuda está denominada en moneda extranjera. Un PIB mayor puede efectivamente resultar en un ratio deuda/PIB menor. Pero el aumento del PIB trae forzosamente aparejado una suba de las importaciones y por tanto una menor disponibilidad de dólares, reduciendo la capacidad de pago de la deuda (en divisas). Por esta razón, la deuda en moneda extranjera no se paga “produciendo más”, sino produciendo menos. Los planes del FMI y otros organismos multilaterales siempre apuntan a producir una contracción del nivel de actividad justamente para liberar dólares para el pago de la deuda. En este contexto, el ajuste fiscal es una de las medidas correctivas principales.

Los efectos del ajuste fiscal: la evidencia empírica

En esta interpretación (ortodoxa) cualquier exceso de endeudamiento proviene del déficit fiscal lo que deriva –de un modo u otro- en más inflación, déficit externo y aumento del riesgo país. Por ende, el ajuste del déficit fiscal debe llevar a una menor inflación, una reducción de la relación deuda/PIB, una corrección del déficit externo y una baja del riesgo país.

La forma más sencilla de evaluar los efectos de la austeridad fiscal reside en observar, en el mundo real, si tras un recorte fiscal, la relación deuda/PIB aumenta o disminuye. Si la austeridad redujo la deuda, al menos en ese punto la política habrá sido efectiva. Pero si eso no ocurre, entonces es un sacrificio social y económico inútil.

En un trabajo que sintetiza la evidencia más concluyente hasta el momento, los economistas

² También se pueden obtener dólares mediante préstamos o inversiones, pero eso no solo no tiene ninguna relación con el PIB, sino que tiene la contrapartida del pago de intereses y de remisión de utilidades que debe ser tomada en cuenta. Y una vez más, el único ingreso para pagar esos intereses y beneficios en el largo plazo son las exportaciones.

³ Existe una dimensión adicional que se suele prestar a confusiones. Muchos organismos internacionales consideran como deuda pública externa no al endeudamiento realizado en moneda extranjera, sino al hecho de si la deuda es con residentes en el país [interna] o con no residentes [externa] con independencia de la moneda. Cada forma de clasificar la deuda puede tener su importancia para diversos fines [jurídicos, políticos, etc.]. Pero la forma de medir la sostenibilidad de la deuda debe regirse por los principios antes enunciados. Si el gobierno se endeuda con residentes nacionales en dólares, las condiciones de sustentabilidad cambian sustancialmente [son más exigentes] en comparación con una deuda en pesos.

Jayadev y Konczal estudiaron 107 casos de países de la OCDE entre 1970 y 2007, y encontraron como resultado que las políticas contractivas resultan en general en un menor crecimiento del PIB y en mayores ratios de deuda/PIB. (Jayadev & Konczal, 2010). Jayadev y Konczal utilizaron la misma base de datos de otro estudio realizado por los economistas Alesina y Ardagna, publicado un año antes, donde se intentaba demostrar que la consolidación fiscal “a veces” funciona (Alesina & Ardagna, 2009). ¿Cuántas veces? Alesina y Ardagna concluyeron que la austeridad había recuperado la economía en 26 de los 107 casos analizados (24% de los casos).

Sin embargo, Jayadev y Konczal mostraron que la mayoría de los "casos exitosos" no eran tales. Revelaron que, en muchos de esos casos, el ajuste fiscal se había llevado a cabo después que la economía había comenzado a recuperarse. En la inmensa mayoría de los episodios utilizados por Alesina y Ardagna no se observó una reducción del déficit en medio de una recesión. Cuando sí se produjo, a menudo se produjo una disminución de la tasa de crecimiento posterior o un aumento de la relación deuda/PIB. De los veintiséis episodios que identificaron como “expansivos”, prácticamente en ninguno: (a) el país redujo el déficit cuando la economía estaba en recesión y (b) aumentó las tasas de crecimiento mientras reducía la relación deuda/PIB.

Esta errada perspectiva de una (supuesta) “austeridad expansiva” o “ajuste fiscal expansivo” nutrió las recomendaciones de los principales economistas de los organismos internacionales de crédito con el FMI a la cabeza. El caso más destacado fue la autocrítica de Olivier Blanchard, ex Economista Jefe del FMI, quien se disculpó por los errores cometidos, especialmente en la recomendación de austeridad tras la crisis de 2008 (Blanchard & Leigh, 2013).

No obstante, no se trató de un error personal, ya que Blanchard es un representante insigne y respetado de la actual ortodoxia, y lo que hizo fue seguir con precisión las prescripciones de la teoría establecida. Un supuesto clave de esa visión, hoy reconocido como irreal, era que los efectos multiplicadores que miden el impacto negativo de la contracción fiscal sobre el nivel de actividad eran mínimos o despreciables. Más tarde, Blanchard y otros economistas importantes admitieron ese error. Como los multiplicadores eran más grandes, la austeridad condujo a un aumento de la relación deuda/PIB debido a que generaban una contracción real de la actividad muy superior a la reducción en la carga de la deuda.

El argumento teórico del FMI y de los organismos internacionales se basa en la falaz hipótesis de los déficits gemelos (twin déficits). Según esta interpretación, los déficits gemelos ocurren cuando un país experimenta simultáneamente un déficit fiscal y un déficit en cuenta corriente externa, donde supuestamente es el déficit fiscal el que conduce al desequilibrio externo y eventualmente a una crisis de balanza de pagos (Vernengo, 2009).⁴

En esta visión, toda expansión fiscal en déficit lleva al desplazamiento de las exportaciones netas o de la inversión privada (o de ambas). Si el gobierno financia su gasto con deuda en moneda doméstica, esto llevaría a una suba de la tasa de interés. Las tasas más altas inducirán ingresos

⁴ El modelo canónico de crisis de balanza de pagos de Krugman [1979] abrevia en esa línea.

de capitales y llevarán a una apreciación cambiaria y una reducción de las exportaciones netas (exportaciones menos importaciones). Adicionalmente, según esta visión, una tasa de interés más alta debe llevar a la caída de la inversión privada (crowding out). Si el gobierno se financia directamente vía banco central esto generaría supuestamente inflación, apreciando el tipo de cambio e induciendo un desequilibrio comercial (menores exportaciones netas). Si la opción de financiar el gasto subiendo impuestos fuera descartada, lo único que queda –según esta interpretación- es el endeudamiento en moneda extranjera (Bougrine, 2000).

Estos modelos contienen supuestos que han sido severamente cuestionados incluso dentro del mainstream de la profesión. Primero, asumen que la economía se encuentra operando en el nivel de producto de pleno empleo (algo que en la práctica no ocurre). Segundo, asumen que el gobierno controla la cantidad de dinero al estilo monetarista y que la tasa de interés es endógena (determinada en el mercado por una oferta y demanda de dinero), algo que ha sido rechazado por el conjunto de la profesión (ortodoxos como heterodoxos). El consenso general desde la década de 1990 es que los bancos centrales fijan la tasa de interés (Taylor, 1993, Romer, 2000). Además, muchos macroeconomistas pragmáticos vinculados a instituciones financieras y bancos centrales reconocen actualmente el carácter endógeno del dinero creado por los bancos y la ausencia de una relación causal entre los agregados monetarios y la inflación (Sheard, 2013; Mcleay et al., 2014).

Por otro lado, distintos autores han demostrado que el ajuste fiscal no tiene el mismo efecto en todas las economías y que el efecto específico en cada caso depende crucialmente de la participación del gobierno en la demanda agregada como principal factor explicativo del desempeño económico divergente en cuanto al crecimiento del PIB y la relación deuda/PIB bajo la misma política fiscal.⁵

Suponiendo que los gobiernos siguen la misma regla de política fiscal estilizada (la regla de equilibrio estructural), en los países donde el gasto público es un componente más importante del gasto autónomo (más orientados “hacia adentro”, como Argentina, Colombia o Brasil) esto lleva a que el gobierno restaure el equilibrio fiscal inicial al costo de una caída del PIB aún mayor que la producida por cualquier el shock inicial y el tiempo de recuperación es considerablemente más largo. De este modo, el uso de la regla fiscal lleva a un aumento de la austeridad, reforzando el proceso.

No es casual que el uso de estas reglas (indicadas por el FMI) se caracterice por la práctica común donde las reglas fiscales, incluidas las reglas de balance estructural, incluyan cláusulas de escape para lidiar con shocks severos, lo que significa que la regla es demasiado irreal para ser útil.

⁵Ver Freitas, Dweck & Ligiéro [2021].

Esta salida ilustra de modo práctico que este tipo de reglas, así como la mayoría de las reglas fiscales, no funciona adecuadamente y tiene que recurrir constantemente a su cláusula de escape para no conducir a resultados perversos. En una Nota de Discusión del Staff del FMI (Eyraud et al., 2018) señalan que en las tres décadas anteriores a 2018, las reglas fiscales solo se cumplieron aproximadamente el 50% del tiempo, si no se consideró el uso de cláusulas de escape. Esta tendencia a que las reglas fiscales se infrinjan, o a utilizar cláusulas de escape, se debe en gran medida a su diseño inadecuado y a objetivos irrealistas de política.

Sostenibilidad de largo plazo y crecimiento

Al analizar los flujos de capital y la situación de la balanza de pagos, debe analizarse bajo qué condiciones el crecimiento de los pasivos externos netos de la economía no seguirán una trayectoria explosiva. El elemento central, en cuanto a la sostenibilidad externa, reside en la evolución relativa de los pasivos externos netos y las exportaciones, ya que estas últimas son la fuente principal del flujo de caja en divisas que permite el servicio de estos pasivos.

Los pasivos externos netos, al igual que cualquier deuda refinanciada, crecen a una tasa igual a la tasa de interés efectiva que se paga sobre estos pasivos. La relación crucial, por lo tanto, reside en la diferencia entre la tasa de crecimiento del valor de las exportaciones y la de la tasa de interés efectiva. Por supuesto, es extremadamente complejo calcular esto para cada tipo de pasivo, pero vale un caso a título de ejemplo. Recientemente el gobierno realizó una colocación de deuda que obtuvo una tasa de interés efectiva de 9,2%, en un contexto en el cual la tasa de crecimiento de las exportaciones en la última década fue 4% anual. Si esta fuera la situación de todos los pasivos externos, con esa tasa de crecimiento de las exportaciones, la trayectoria sería claramente insostenible.

Como demostró originalmente Domar (1950), si la tasa de crecimiento de las exportaciones se sitúa sistemáticamente por debajo de la tasa de interés, incluso un pequeño déficit comercial hará que la relación entre los pasivos externos netos y las exportaciones crezca sin límite, y en algún momento será inevitable que la economía tenga que reducir su nivel de actividad para generar un superávit comercial que permita estabilizar el crecimiento de sus pasivos externos.

En este contexto, la única diferencia relevante entre la inversión extranjera directa y la deuda externa⁶, ya sea esta última a corto o largo plazo, reside en sus costos relativos en términos de pagos de divisas. Si bien la inversión extranjera directa se considera la forma más económica de financiamiento externo debido a que parte de sus beneficios se reinvierte, algunos autores afirmaron que el costo de esta alternativa podría, de hecho, ser mayor que el de la deuda externa a largo plazo, debido a que la tasa de beneficio sobre la inversión tiende a ser mayor que la tasa de interés (Kregel, 1996).

⁶ No referimos, naturalmente, a endeudamiento externo con prestamistas privados, ya que las condiciones son bien diferentes cuando el prestamista es el FMI.

Dadas estas posibilidades y la notoria dificultad práctica de medir con precisión y por separado las tasas de rendimiento de todo tipo de pasivos externos —incluidos los pagos por regalías, licencias, patentes, etc. — un buen indicador (proxy) empírico que puede considerarse una medida razonable de la sostenibilidad de la posición externa del país es la relación entre su déficit por cuenta corriente y sus exportaciones (Gráfico 1).

Gráfico 1. Sostenibilidad externa
(Déficit de cuenta corriente / exportaciones)



Fuente: Elaborado en base a INDEC.

Dado que los déficits en cuenta corriente implican flujos negativos, una relación más alta indica una posición más sólida a largo plazo. Cuanto mayor sea la relación, mayor será el margen de crecimiento de un país sin ejercer una presión excesiva sobre sus cuentas externas (Medeiros & Serrano, 2006).

En el gráfico 1 puede observarse que esta relación mejoró notablemente a principios de la década de 2000, pero disminuyó entre 2010 y 2015. A partir de 2016 sigue empeorando hasta que comienza a mejorar gradualmente debido a la contracción del nivel de actividad desde 2018 (lo que comprime abruptamente las importaciones). Desde 2021 en adelante comienza a empeorar una vez más, apenas atenuado por la contracción de la actividad y las importaciones en 2024.

Sin embargo, el indicador no consigue reflejar una condición específica de Argentina. En el largo periodo que va desde la crisis de 2001 hasta el presente, habiendo pasado por el super ciclo de precios de commodities (que va aproximadamente desde comienzos del siglo hasta 2014), el deterioro progresivo de la cuenta corriente externa no se vio compensado por entradas de

capital, siendo esta una diferencia fundamental con el resto de la región. El punto es que para evitar salidas de capital o sucesivas devaluaciones del tipo de cambio, la tasa de interés interna no debe ser inferior a la suma de la tasa de interés internacional, más la prima de riesgo país y la devaluación esperada (Serrano et al., 2021).

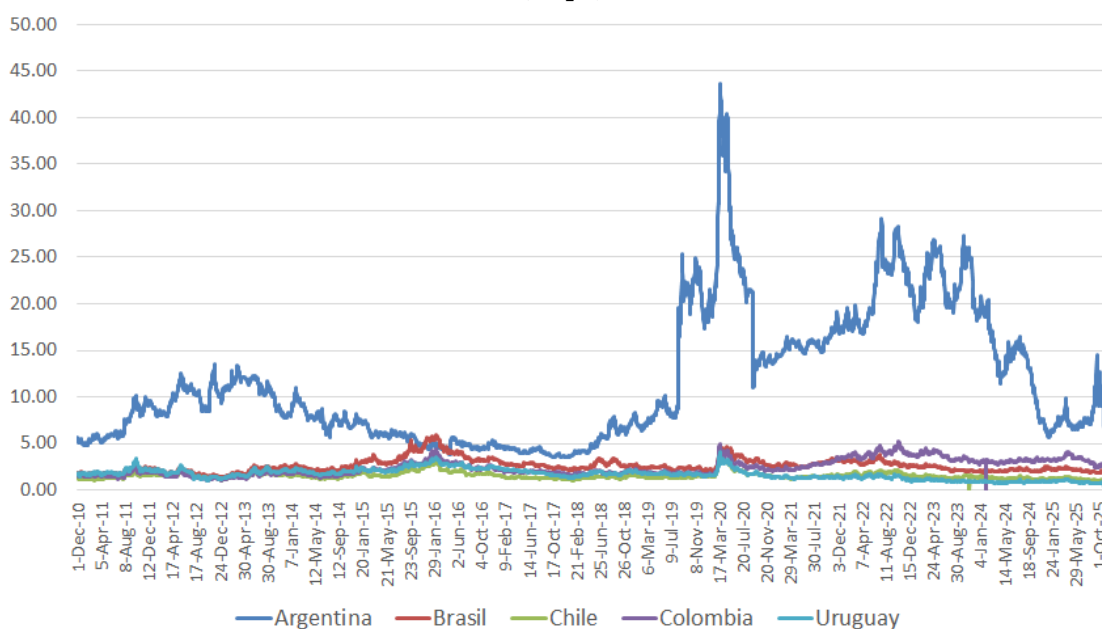
En la etapa 2003-2015, el conflicto distributivo motorizó un ritmo de devaluación del tipo de cambio nominal que imposibilitó la generación de incentivos para atraer flujos de capital y desdolarizar la cartera de inversión del sector privado residente. En este período, Argentina registró una de las tasas de devaluación nominal de su moneda más rápidas entre todas las economías en desarrollo (Amico, 2025).

A partir de 2015 surgió un problema adicional, más importante aún. Un temprano estudio del BIS (Micic, 2017) anticipó algunas claves fundamentales para entender lo que ocurrió con el endeudamiento argentino. El estudio observó a fines de 2016 que la deuda pública de los países emergentes era más del doble que en 2007, pero que su composición había cambiado significativamente. Los préstamos se realizaban principalmente en moneda doméstica, mientras la participación de los bonos públicos denominados en moneda extranjera era mínima en la mayoría de los casos. El BIS observó que “Argentina es una excepción a este patrón”, ya que ha aumentado la emisión de deuda tanto nacional como internacional denominada en moneda extranjera.

El endeudamiento en moneda extranjera, sin ninguna relación con la capacidad de repago del país,⁷ fue el sustituto de lo que en otros países fueron los flujos de capital de largo plazo (IED) e incluso el flujo de capital de cartera. En las experiencias de metas de inflación observadas en los países de la región, el mecanismo de transmisión de la política monetaria a través del canal cambiario producía un gran influjo neto de capitales y conducía a una expansión endógena de la deuda pública (contracara de la preferencia por activos financieros domésticos).

La mayoría de los países de la región mostró así aumentos significativos en sus ratios de deuda sobre PIB. En particular, Brasil tenía un ratio de deuda sobre PIB sustancialmente mayor que Argentina en ese momento, y años después mantuvo un nivel similar (también Uruguay). Sin embargo, la prima de riesgo soberano era sustancialmente menor en todos estos países y mucho mayor en Argentina (un nivel de riesgo comparable solo con Ecuador) (Gráfico 2).

⁷ Los préstamos del FMI a la Argentina bajo el gobierno de Macri y también de Milei tuvieron un fuerte componente geopolítico.

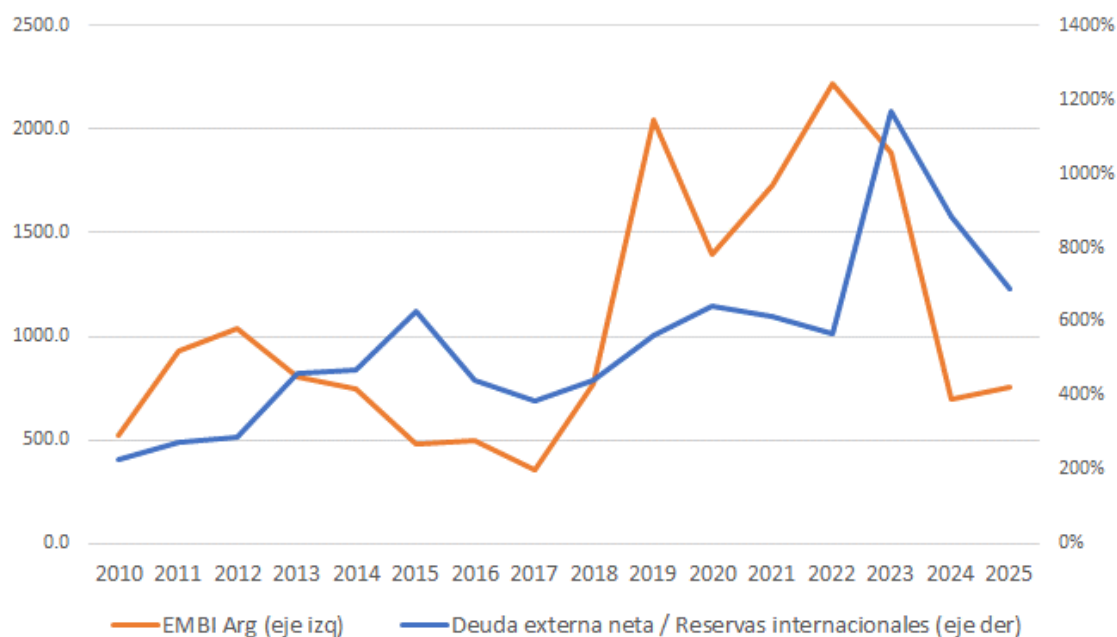
Gráfico 2. EMBI Spreads (2010-2025)*(en pb)*

Fuente: J.P. Morgan.

La diferencia crucial radica en que el endeudamiento acelerado del gobierno argentino se realizó principalmente en moneda extranjera. Este tipo de "exceso" de deuda conlleva un riesgo real de impago, del que los otros países están exentos (y el mercado lo sabe). Vale observar que el mercado no parecía prestar demasiada atención a los déficits fiscales que eran similares en casi todos los países.

El punto central para comprender lo que ocurrió en los años 2000 en esos países es que hubo una fuerte "deshdolarización" de sus pasivos externos. Un ejemplo claro fue Brasil (Rosa & Biancarelli, 2024). Esto significa que una mayor proporción de los pasivos externos (como bonos públicos y acciones en poder de no residentes) está denominada en su propia moneda, lo que transfiere el riesgo cambiario a los no residentes y reduce sustancialmente la vulnerabilidad externa.

Estas tendencias fueron en contra de lo previsto en la visión convencional, según la cual las economías emergentes presentarían una tendencia al endeudamiento en moneda extranjera y no podrían emitir deuda externa denominada en moneda nacional, ya que sufrirían un "pecado original" (*Original Sin*). Por razones opuestas, desde 2017 Argentina muestra una tendencia al empeoramiento estructural de las condiciones de solvencia externa. La relación deuda externa / reservas muestra una correlación cercana (positiva) con el riesgo de default (Gráfico 3).

Gráfico 3. Solvencia externa y riesgo país

Fuente: elaborado en base a J.P. Morgan, BCRA y Ministerio de Economía.

La deuda externa se ha convertido en un factor autónomo de la inestabilidad cambiaria y financiera. Cabe destacar que, si bien una trayectoria insostenible de pasivos externos netos tarde o temprano provocará una desaceleración del crecimiento, no necesariamente provocará una crisis financiera o cambiaria. Una crisis de liquidez externa generalmente solo ocurre cuando los acreedores se niegan repentinamente a refinanciar las deudas con vencimiento en un período determinado.

En cuanto a la sostenibilidad a largo plazo de la relación entre los pasivos externos y las exportaciones, cabe señalar que, salvo en circunstancias extremas, a medida que esta relación se deteriora gradualmente, puede mejorarse, y a menudo lo hace, mediante la devaluación o la desaceleración del crecimiento de la demanda agregada, para producir la contención del crecimiento de las importaciones. En general, una economía con problemas de sostenibilidad en su posición deudora externa tiende a desacelerarse.

Esto supone que si la geopolítica de la deuda se mantiene (los préstamos del FMI o de EEUU sin relación con la capacidad de repago del país), dado el set de políticas implicado en los acuerdos con el FMI, la economía argentina seguirá un sendero como mínimo tortuoso, alternando fugaces alivios (recuperaciones) con estancamiento prolongados y un gran costo social, hasta que las condiciones del endeudamiento externo puedan ponerse en un sendero realmente sostenible.⁸

⁸ En 2018, cuando el FMI otorgó a Argentina el préstamo récord de 45 mil millones de dólares, el Staff del organismo que aprobó el préstamo reveló explícitamente su escepticismo respecto a la sostenibilidad de la deuda: "La evaluación del Staff es que la

Referencias

Alesina, A. & Ardagna, S. (2009). Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending, NBER Working Paper No. 15438, October 2009.

Amico, F. (2025). Conflicting claims over income distribution and financial dollarization in Argentina, Cuadernos de Economía, Colombia, incluido en: A New Turn to the Left in Latin America, p. 87-116.

Amico, F., Serrano, F. & Vernengo, M. (2022). Cómo evitar el bimonetarismo y el monetarismo, Le Monde Diplomatique, septiembre 2022.

Blanchard, O. & Leigh, D. (2013). Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, The American Economic Review, Vol. 103, No. 3 pp. 117-120.

Bougrine, H. (2000). Fiscal policy and the current crisis: are budget deficits a cause, a consequence or a remedy? Incluido en: The Economics of Public Spending. Debts, Deficits and Economic Performance, Edited by Hassan Bougrine.

Domar, E. (1950). The effect of foreign investment on the balance of payments, The American Economic Review, Vol. 40, No. 5 (Dec., 1950), pp. 805-826.

Eyraud, L.; Debrun, X.; Hodge, A.; Duarte Lledo V. and Pattill, C. (2018); "Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility and Enforceability", IMF, <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/04/12/Second-Generation-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131>.

Freitas, F., Dweck, E. & Ligiéro, F. (2021). Autonomous Demand Composition and Fiscal Policy in a Supermultiplier Simulation Model, BCRA, Ensayos Económicos 78, Noviembre de 2021.

IMF (2018). Argentina: Second review under the stand-by arrangement. IMF Country Report n° 18/374.

IMF (2021). Argentina: Ex-Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2018 Stand-By Arrangement-Press Release and Staff Report, December 22, 2021.

Jayadev, A. & Konczal, M. (2010). When Is Austerity Right?: In Boom, Not Bust, Challenge, Volume 53, 2010 - Issue 6.

Kregel, J. (1996), 'Riscos e Implicações da Globalização Financeira para a Autonomia das Políticas Nacionais', Economia e Sociedade.

deuda sigue siendo sostenible, pero no con una alta probabilidad" (FMI, 2018, pág. 17) En abril de 2025, frente al nuevo acuerdo con el organismo, la directora del Departamento de Estrategia [SPR], Ceyla Pazarbasioglu, no quiso firmar el nuevo crédito. El texto del informe sostenía: "El staff técnico considera que la capacidad de Argentina para reembolsar al Fondo sigue sujeta a riesgos excepcionales".

Krugman, P. (1979) “A Model of Balance-of-Payments Crises”, *Journal of Money, Credit and Banking*, Volume 11, Number 3, Aug. p. 311-325.

MCleay, M.; Radia, A., Thomas, R. (2014). Money creation in the modern economy. *Bank of England Quarterly Bulletin*, p. Q1, 2014.

Micic, K. (2017). Recent trends in EME government debt volume and composition. *BIS Quarterly Review*, 22-24.

Romer, D. (2000). Keynesian macroeconomics without the LM curve. *Journal of economic perspectives*, v. 14, n.2, p. 149-169, 2000.

Rosa & Biancarelli (2024). Original sin e a mobilidade dos fluxos de capitais para a economia brasileira (2002 – 2023), Anpec 2024.

Serrano, F. & Pimentel, C. (2017) “Será que “Acabou o Dinheiro”? Financiamento do gasto publico e taxas de juros num pais de moeda soberana”, *Revista de Economia Contemporânea*, volume 21, No 2.

Serrano, F., Summa, R., & Aidar, G. (2021). Exogenous interest rate and exchange rate dynamics under elastic expectations, *Investigación Económica*, UNAM, 80(318).

Sheard, P. (2013). Repeat after me: Banks do not and cannot lend out reserves. *Research Note*, Standard and Poor’s Rating Services, v. 13, 2013.

Summa, R. & Serrano, F. (2019). Dissenso ao Contrassenso do Novo Consenso: a Alternativa da Macroeconomia da Demanda Efetiva, *Texto para Discussão 008|2019*, IE-UFRJ.

Taylor, J. (1993). Discretion versus policy rules in practice. In: *Carnegie-Rochester conference series on public policy*. North-Holland, 1993. p. 195-214.

Vernengo, M. & Caldentey, E. (2020) ‘Modern Money Theory (MMT) in the Tropics: Functional Finance in Developing Countries’, *Challenge*, 63(6), pp. 332–348.

Vernengo, M. (2009). Balance of Payments, *Entry from International Encyclopedia of Public Policy Volume 2, Economic Policy*. Editor: Phillip Anthony O’Hara, Australia.

Woodford, M. (2001). Fiscal requirements for price stability. *National Bureau of Economic Research Working Paper*, No w8072.

La ofensiva liberal y el vaciamiento del Estado en Argentina: claves para una respuesta desde el Pensamiento Nacional Latinoamericano

Francisco Pestaña y Emanuel Bonforti ⁹

Diagnóstico: una transformación regresiva-agresiva del Estado en clave neoliberal. Hacia un “Estadocidio”

A mediados de 2025, Argentina atraviesa un proceso de transformación estatal regresiva, que discursivamente aparece sin medias tintas: “soy el topo que viene a destruir el estado desde adentro” dijo la principal figura del Estado Nacional. Se podrían hacer miles de comparaciones y construir infinitas imágenes literarias en relación con esta frase. Lo cierto es que esta frase descarnada, apresurada e ignorante no es nueva en la Historia argentina: diferentes experiencias ya coquetearon con esta idea. Nos encontramos ante un escenario que combina ajuste estructural, repliegue de derechos y disciplinamiento social; la cuestión es ¿cómo revertir esta tendencia? El gobierno nacional, encabezado por Javier Milei, en sintonía ideológica con administraciones locales, como la de Jorge Macri en la Ciudad de Buenos Aires, implica un vaciamiento de funciones del Estado, el deterioro de lo público y la mercantilización de derechos históricamente conquistados, y la avanzada hacia nuevos negocios, la entrega de la soberanía y una recreación de una vieja alianza: la de la oligarquía con el imperialismo. Estamos ante un nuevo ciclo de la dependencia.

Lo que se conoce como vaciamiento del Estado se identifica en despidos masivos, paralización de programas –entre ellos algunos muy sensibles –, cierre de instituciones y recorte presupuestario, sobre todo en áreas sociales y de salud. Pero también implica una redefinición ideológica del rol del Estado: se lo concibe ya no como un promotor del bien común, la inclusión, la igualdad y la justicia social, sino como obstáculo para la libertad de mercado. Este registro está vinculado a lo que mencionan permanentemente estos grupos como la “batalla cultural”, término utilizado por el filósofo italiano Antonio Gramsci, pero que irónicamente es utilizado por los nuevos grupos socios del imperialismo. Bajo la bandera de la eficiencia y el orden, se consolida una ofensiva antipopular que vulnera a gran parte de la comunidad, de la clase trabajadora y del entramado productivo nacional. El sujeto social ponderado por el gobierno nacional son los sectores financieros, especialmente los bancos, seguidos por la ruralidad de alcornia.

Mario Oporto señala que este tipo de crisis tiene una densidad histórica particular en nuestro país: una “crisis de continuidad”. Asistimos a un debilitamiento de lo público que no es sólo material, también es estructural, pero, sobre todo, se sostiene desde lo simbólico. Aparece un relato hegemónico que denigra al Estado, señalándolo como el gran mal del desarrollo argentino. De esta manera, se promueve una fragmentación de lo comunitario, se revaloriza la individualización y se destruyen los lazos solidarios, priorizando la sensibilidad del emprendedor. Es una estrategia que desactiva la posibilidad de imaginar un proyecto colectivo, soberano y equitativo.

⁹ Observatorio sobre la Evolución del Pensamiento Nacional Latinoamericano (OBENPEL) de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo [UMET].

Desde una mirada sociológica, lo que está en juego es la disputa por el sentido común. El ajuste no opera únicamente en el plano económico, sino también en el plano cultural, afectivo y subjetivo. La crisis es inducida y se recuesta en el famoso axioma de Fermín Chávez “las crisis argentinas son primero ontológicas, después éticas, políticas, epistemológicas, y recién por último económicas”. La promoción de la despolitización, el desprecio a lo popular y la meritocracia se erigen como valores del discurso dominante, lo que impide construir una comunidad política capaz de confrontar con el modelo de exclusión. Todo queda sujeto a la falsa construcción de la figura del emprendedor, un Robinson Crusoe, náufrago en una isla desierta, capaz de organizar de manera individual su caza y cultivo sin vincularse con la comunidad, pero, como sabemos el ser humano *es* en comunidad.

La dependencia, el imperialismo, la desindustrialización, la monoproducción, la extranjerización de la economía no son fenómenos nuevos, sino núcleos históricos que estructuran nuestra inserción subordinada en el orden mundial y que el actual gobierno eleva a un paroxismo. Con un Estado vacío se generan las condiciones para reducir a la Argentina a un mero proveedor de recursos primarios y subordinar su soberanía económica a intereses foráneos.

Una película repetida: el liberalismo como estrategia de desintegración nacional

Este presente encuentra puntos de conexión con el pasado. La aparición del liberalismo en la historia argentina no es nueva, aunque esta vez aparece como hegemónico: las lógicas que promovió a lo largo del tiempo tuvieron que ver con la dependencia externa, la exclusión social, la reprimarización de la economía y el debilitamiento del Estado. Desde la constitución del mal llamado Estado moderno, con una clara impronta oligárquica, en 1880, pasando por los proyectos restauradores de 1955, llegando al endeudamiento y la dictadura (1976) y, por último, al neoliberalismo de los años noventa, este ideario liberal fue responsable de una Argentina para pocos. Cada vez que el liberalismo gobierna la Argentina, esta reduce su potencialidad económica y sus funciones soberanas, arrastrándose a las garras del imperio de turno.

El liberalismo se aferra a la idea de norte imperial, lo que significa mucho más que un concepto geográfico: su lugar de origen es ese punto cardinal, y lo que aparece como universal no es más que una filosofía que presenta una clara geolocalización, Inglaterra y la sensibilidad sajona, país tan conocido por nosotros por sus agresiones y actividades de rapiña para con nuestro territorio. Si el norte es el símbolo de la expansión, en las latitudes americanas necesitó un paraguas filosófico para ese desplazamiento, y esto fue el liberalismo.

Si el liberalismo es de sensibilidad sajona, el imperialismo adquirió rasgos evolutivos, y para el siglo XX la dominación quedó a cargo de los Estados Unidos: todo proyecto liberal por estas latitudes encontró su espejo en la nación yanqui. Así, cada vez que el liberalismo gobernó –tanto sea por la fuerza (interrupciones democráticas) como por elecciones– desplegó lo que en el libro *Proyecto Umbral* se considera como el anti proyecto, esto es, la apuesta por la desorganización comunitaria, que en muchos casos aparece como sedición. Hoy se podría caracterizar como una sedición simbólica, basada en un fraude comunicacional que se sostiene en la preponderancia de lo especulativo sobre lo productivo y el trabajo.

El filósofo Armando Poratti caracterizó este proyecto como lo que padece Argentina cuando no es, es decir, cuando encuentra sus potencialidades bloqueadas, que se explica en parte por la

dependencia a un dispositivo sujeto a una configuración mundial de los mercados financieros especulativos que afecta incluso al capitalismo productivo. Detrás de querer ordenar los “errores” del proceso capitalista en la Argentina, apunta también en última instancia a derribar el sistema democrático, lo que se vincula con una de las máximas de Mario Oporto, cuando habla de la ausencia de una democracia como una expresión de continuidad de los problemas nacionales.

Ese liberalismo que ve al norte como su modelo es trabajado en la obra de Norberto Galasso, que en su libro *¿Cómo pensar la realidad nacional?*, advierte que parte del problema radica en haber asumido marcos de pensamiento extranjerizantes, que nos impiden comprender nuestra Historia con nuestras propias categorías. Esta reflexión se encuadra dentro la matriz de pensamiento nacional, Galasso es un continuador de Arturo Jauretche y de Raúl Scalabrini Ortiz, entre otros. El liberalismo argentino ha sido estructuralmente extranjerizante, negador de lo popular, antinacional, centrado en intereses de minorías y funcional a lógicas imperiales. Siguiendo con esta matriz, este liberalismo argentino encontró una dimensión colonial en la superestructura cultural, la que no solo revalorizó las miradas europeas del conocimiento, sino que también se encargó de renegar y atentar contra la cultura nacional.

Las elites locales reproducen ese modelo, convencidas de que el “progreso” se alcanza subordinando los intereses nacionales a los del capital transnacional. El resultado es una pérdida sistemática de soberanía económica, política y cultural. La reaparición de estas recetas en 2025 no representa una novedad, sino una reedición de fracasos pasados presentados con un nuevo ropaje comunicacional. La comunicación en redes, espacios dirigidos por el imperialismo, es un reflejo de esto.

Oporto y Galasso coinciden en que uno de los errores persistentes es la incapacidad de nuestras clases dirigentes para asumir un proyecto de país basado en el desarrollo nacional, la integración latinoamericana y la justicia social. Se repite, además, la colonización pedagógica: aceptar sin crítica recetas foráneas y despreciar los saberes y experiencias locales.

Esta reproducción de errores históricos se vincula directamente con los núcleos de dependencia que, como recuerda Oporto, estructuran la economía argentina: el monocultivo exportador, el endeudamiento crónico, la fuga de capitales, la extranjerización de los sectores estratégicos y la renuncia a un proyecto industrial. Cada uno de estos elementos ha debilitado las capacidades estatales, fragmentado el tejido social y consolidado un modelo de acumulación excluyente.

Respuestas desde el Pensamiento Nacional Latinoamericano: claves para una reconstrucción soberana

Frente a este panorama, el Pensamiento Nacional y Latinoamericano ofrece herramientas críticas y propositivas para comprender y transformar la realidad. Desde las contribuciones de Galasso, Jauretche, Scalabrini Ortiz, Rodolfo Kusch, Fermín Chávez, entre otros y agregando la voz de Francisco Pestaña, se propone la construcción de una epistemología desde el Sur: pensar con nuestros propios conceptos, desde nuestra historia, nuestras necesidades y nuestras posibilidades.

Pestaña identifica siete dimensiones para construir ese pensamiento autóctono: autoconocimiento, autorreflexión, autoestima colectiva, autoconciencia, autoafirmación,

autodeterminación y autorrealización. Estas dimensiones pueden guiar una praxis transformadora en el presente:

- **Autoconocimiento y autoconciencia:** comprender la especificidad de la crisis actual en su raíz histórica y estructural. Identificar los mecanismos de dominación que se actualizan bajo formas nuevas, pero que responden a viejas lógicas de subordinación.
- **Autorreflexión:** abandonar marcos conceptuales impuestos y elaborar diagnósticos propios desde una racionalidad situada. Esto implica problematizar nuestras categorías y reconstruir una mirada que ponga en el centro lo nacional y lo popular.
- **Autoestima colectiva:** reconstruir el orgullo por lo nacional-popular, lo comunitario, lo solidario, lo latinoamericano. Reivindicar las luchas de nuestros pueblos como fuente de legitimidad y conocimiento.
- **Autoafirmación y autodeterminación:** fortalecer un proyecto soberano desde abajo, con protagonismo popular y territorial. Esto requiere repensar la matriz productiva, los vínculos sociales, el federalismo y la democracia.
- **Autorrealización:** proyectar un nuevo horizonte civilizatorio: latinoamericano, justo, soberano, comunitario y solidario. No se trata solo de resistir, sino de imaginar otros mundos posibles desde nuestras raíces.

Este pensamiento no es nostalgia ni academicismo. Es praxis. Es acción colectiva. Es disputa cultural. Es defensa del territorio, de los cuerpos, de los saberes y de los vínculos. Requiere articular a los sectores populares, sindicales, feministas, estudiantiles, cooperativos y de la economía popular. Requiere también renovar la política, reconstruir la esperanza y disputar el sentido común.

Frente al vaciamiento del Estado, la respuesta no es la restauración tecnocrática, sino la construcción democrática de un nuevo pacto comunitario que ponga en el centro la dignidad humana. No se trata solo de resistir, sino de crear: otra economía, otra democracia, otra cultura. Es necesario inventar, errar, y volver a crear: las culturas americanas creaban producto de su vínculo concreto con la realidad. El Pensamiento Nacional Latinoamericano nos invita a imaginar una Argentina donde el Estado no sea el botín del capital, sino el instrumento del pueblo para vehicular la justicia social, la integración regional y la soberanía nacional.

¿Qué pasaría si pensáramos la realidad nacional desde nosotros mismos y no desde las lógicas que históricamente nos han subordinado? La pregunta es cómo romper esa lógica hoy. ¿Qué potencial liberador se abriría si dejáramos de repetir las categorías del opresor y nos atreviéramos a construir nuestras propias respuestas? Tal vez ahí radique el inicio de la verdadera transformación. No se trata únicamente de presentarse como alternativa, sino también como un espacio de construcción estratégica que piense la Argentina a lo largo del tiempo. Porque si el vaciamiento del Estado es una estrategia de dominación, su reconstrucción crítica puede ser el punto de partida para una nueva etapa de emancipación.

Una aproximación cualitativa a las transformaciones de la administración pública en tiempos de “motosierra”

Diego Pando,¹⁰ Eduardo Salas,¹¹ Nicolás Tereschuk,¹² Emiliano Bisaro¹³ y Antonio Montagna¹⁴

Introducción¹⁵

El presente estudio busca realizar un aporte que permita trazar un panorama sobre aspectos centrales de la Administración Pública durante el primer año y medio de la gestión del presidente Javier Milei, tales como el diseño organizacional, la dotación del personal, su capacitación y su carrera, entre otros.

Teniendo en cuenta los cambios profundos en la administración pública, así como los debates sobre el impacto en las políticas y la estructura burocrática, el trabajo se basa en una investigación cualitativa de naturaleza exploratoria, a través de entrevistas semi-estructuradas en profundidad a trabajadoras y trabajadores estatales.

La “motosierra”, concepto a esta altura emblemático de la gestión de Milei, es una metáfora política y comunicacional que él mismo utilizó durante su campaña electoral y que luego se volvió una marca de su estilo de gobierno. En términos concretos, la motosierra simboliza un recorte drástico del gasto público y del tamaño del Estado, así como un cambio en sus roles y configuración, a partir de una paradoja que atraviesan estos proyectos políticos cuando, una vez en el gobierno, deben administrar el aparato estatal mientras sostienen un relato de deslegitimación y rechazo.

Breves consideraciones metodológicas

Teniendo en cuenta el objeto de estudio, se trabajó en un tipo de estudio exploratorio de naturaleza cualitativa a partir de datos primarios recolectados vía quince entrevistas semiestructuradas en profundidad, durante los meses de abril y mayo de 2025.

La cantidad de entrevistas realizadas tuvo como criterio de selección la técnica de muestreo conocida como bola de nieve (*snowball sampling*) hasta alcanzar la saturación teórica, es decir, el punto en el cual se ha escuchado ya una diversidad de ideas y con cada entrevista u observación adicional no aparecen ya nuevos elementos (Glasser y Strauss, 1967). Asimismo, se garantizó la confidencialidad de cada uno de los testimonios.

¹⁰ Núcleo Gobernanza, Ciudades Inteligentes y Gestión Sustentable [GOCIGES] de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo [UMET] y Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública [AAEAP].

¹¹ Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento [CIPPEC] y AAEAP.

¹² Universidad de Buenos Aires [UBA].

¹³ Fundación Germán Abdala

¹⁴ Fundación Unión

¹⁵ Una versión previa de este trabajo fue publicada por el Instituto Argentina Grande

<https://argentinagrande.org/noticias/el-desmantelamiento-del-estado-en-la-voz-de-sus-trabajadores> y otra versión fue presentada en el XVII Congreso Nacional de Ciencia Política.

De esa forma, el estudio da cuenta de las experiencias, narrativas y significados desde la perspectiva de los servidores públicos sobre las realidades percibidas en los cambios, rupturas o continuidades en diversas dimensiones transversales que hacen a la gestión a partir del 10 de diciembre de 2023.

El contexto: un Estado cuestionado

El contexto que permite enmarcar la llegada de Javier Milei a la presidencia es el de un fuerte cuestionamiento hacia el Estado y la administración pública por parte de actores políticos, empresariales y mediáticos, así como también de la población en general.¹⁶

Este cuestionamiento se canalizaba a través de conceptos e imágenes que fueron creciendo en las últimas décadas y se profundizaron en los últimos años. El aparato estatal era considerado como un espacio que no agregaba valor, costoso, demasiado grande y, sobre todo, epicentro de privilegios. A partir de una narrativa basada en fuertes prejuicios sobre el hacer estatal, el discurso libertario se basó en la definición de marcos de pensamiento según los cuales la acción estatal es costosa, excesiva e ineficiente.¹⁷ Esto, al mismo tiempo, permitió capitalizar los descontentos populares contra el Estado y los funcionarios públicos: por ejemplo, la idea de que los empleados públicos no trabajaban, que las organizaciones públicas eran sinónimo de largas filas e ineficiencia, que la corrupción era innata a la administración pública, que el Estado dilapidaba recursos y que lo privado funcionaba mejor que lo público.

Si bien hacia finales de 2023 la administración pública nacional argentina había demostrado capacidad para sostener la prestación de servicios esenciales en contextos de inestabilidad macroeconómica, la situación distaba de ser la ideal. Los propios trabajadores entrevistados a los fines de esta investigación reconocieron que muchos de los problemas del funcionamiento estatal no comenzaron el 10 de diciembre de 2023. Falencias en materia de planificación, diseño organizacional, empleo público, monitoreo y evaluación, entre otras, no son nuevas y pueden rastrearse a través de un largo proceso.

Particularmente relevante era la cuestión del empleo público. Más allá de avances en el plano de la institucionalidad formal, firma de convenios colectivos y el compromiso de los servidores públicos (reflejado especialmente ante un evento crítico e inédito como la pandemia del COVID-19), hacia finales de 2023 el empleo público se caracterizaba por ingresos a puestos públicos con escasos procesos de selección concursal abiertos a la ciudadanía; inestabilidad y baja institucionalización de la alta dirección pública; mayoría de programas de capacitación sin contemplar las necesidades de los organismos; dotaciones con elevada proporción de personal contratado; inequidad salarial interna, con casos de salario promedio bruto de escalafones que superaban incluso en más de tres veces el salario promedio bruto de otros escalafones; y escasa evaluación de desempeño y mucha de la poca existente era meramente ritualista, con el

¹⁶ Hacia 2023, más del 80% de la población consideraba que el Estado era incapaz de resolver los principales problemas que afectaban a la sociedad [inflación, inseguridad, pobreza, y corrupción] [Espacios Políticos, 2023].

¹⁷ Cabe señalar que esta mirada no es nueva. Cuando Peter Evans [1996] habla del Estado como problema, se refiere a una crítica que surgió especialmente en los años setenta y ochenta, que consideraba al Estado como un obstáculo para el desarrollo. En ese enfoque, el Estado era visto como fuente de ineficiencias, corrupción y clientelismo. El Estado era acusado de distorsionar los mercados, frenar la innovación y favorecer intereses particulares. Estas críticas llevaron a muchas reformas de ajuste estructural en países en desarrollo [inspiradas en el Consenso de Washington], que redujeron el rol estatal a su mínima expresión.

consecuente impacto negativo en términos del desarrollo de carrera, lo cual generaba un esquema de señales poco claras sobre qué se esperaba de cada funcionario y equipo de trabajo.

También existían falencias en materia de planificación, coordinación y evaluación. Si bien había experiencias valiosas en el gobierno nacional, su alcance parcial no completaba una mirada federal, debido a la desarticulación y heterogeneidad existentes con reglas débiles y bajo presupuesto. Pese a los avances más bien formales, Argentina estaba rezagada en la implementación de políticas, enfoques, instrumentos y herramientas analíticas para la producción, gestión y uso sostenido de información sobre la acción estatal. Esto generaba dificultades para el aprendizaje, la rendición de cuentas y el debate informado en materia de políticas públicas a través del seguimiento y análisis sistemático de sus resultados.

Si la situación no era la ideal a finales de 2023, como veremos a continuación no solo no se resolvieron muchos de los problemas existentes, sino que se agravaron y se generaron otros, que configuran un escenario de desmantelamiento del aparato estatal ante la indiferencia (e incluso el apoyo en algunos casos) de un sector importante de la opinión pública.

Una aproximación al aparato estatal en tiempos libertarios desde la mirada de los servidores públicos

Si bien es demasiado pronto para realizar un análisis definitivo de una experiencia todavía en proceso, tan novedosa y reciente como es la actual gestión del gobierno nacional, se pueden delinear algunas caracterizaciones generales y resultados preliminares de lo que ha sucedido en este primer año y medio de gobierno.

Diseño organizacional

Los cambios de diseño organizacional durante los primeros 500 días del gobierno de Milei han sido profundos, constantes y en muchos casos contradictorios. Un dato puede ilustrar con claridad este proceso: hasta mayo de 2025, la gestión de Milei había emitido 15 decretos de necesidad y urgencia modificatorios de la Ley de Ministerios, más que cada uno de los presidentes desde Alfonsín hasta Alberto Fernández en sus respectivos mandatos. Estas modificaciones incluyeron decisiones nunca antes adoptadas desde la organización constitucional de la Argentina, como la eliminación del Ministerio del Interior, ahora subsumido a la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Los trabajadores de diferentes organismos públicos consultados para esta investigación dieron cuenta de estos cambios organizacionales y cómo impactan en la gestión del Estado.

Así, una trabajadora de un ministerio indicó: “pasamos de ser una secretaría a ser una subsecretaría pequeña dentro de una secretaría”. A su criterio, este cambio implicó que las políticas del área quedaran “degradadas institucionalmente, con achique presupuestario, cierre de programas y reducción de personal”. Por su parte, otra entrevistada señaló que, como consecuencia de un cambio de diseño organizacional, su organismo perdió “un nivel de autonomía muy importante” para el desarrollo de políticas públicas.

En este contexto, existen también deficiencias en la definición de estructuras de gestión a nivel de direcciones nacionales, direcciones y coordinaciones. Un trabajador de una secretaría lo expresó de esta manera: “en lo concreto no se está haciendo nada. En un año y medio de gestión, hay un alto nivel de rotación de funcionarios, que no terminan de estar designados, implementar una estructura y definir prioridades de gestión”.

Por su parte, una servidora pública integrante de una secretaría relató la incertidumbre organizacional que generó la falta de criterios claros a partir de dos grandes modificaciones de estructura durante la actual gestión: en primer lugar, se rebajó al organismo de rango y se eliminaron varios cargos jerárquicos; y luego, en un segundo momento, hubo un cambio de dependencia de dicha secretaría y un aumento de los cargos jerárquicos.

Dotación de personal

En julio de 2024, el Congreso de la Nación sancionó la denominada Ley Bases (N° 27.742), cuyo capítulo IV permite poner en “situación de disponibilidad” sin mayor fundamento al “personal alcanzado por el régimen de estabilidad que resulte afectado por las medidas de reestructuración que comporten la supresión de órganos, organismos o de las funciones a ellos asignadas; o de reducción por encontrarse excedida, conforme surja del informe fundado del órgano competente en la materia, la dotación óptima necesaria”, entre otras medidas que violan el espíritu de la Ley de Empleo Público y debilitan la carrera administrativa.

No cabe duda de que la reducción de las dotaciones de personal caracteriza a la actual gestión en sus primeros 500 días de gobierno, con el objetivo de reducir el gasto público. Para ello se ha apelado a todas las modalidades posibles: pases a disponibilidad del personal permanente, cancelaciones o no renovaciones de contratos, incitaciones a la renuncia y jubilaciones. No puede dejar de mencionarse también que el retraso salarial empuja a unos y otros a buscar otros trabajos, así como a mantenerse en la administración pública hasta tanto lograr un nuevo empleo. Se produce lo que alguien calificó como una baja por “goteo” continuo.

El clima de temor que todo ello supone se hace manifiesto en los testimonios recogidos. En este clima también ha incidido la toma de un inefectivo examen de evaluación al personal contratado que parece haber sido diseñado y aplicado más para intimidar que para evaluar idoneidades.

De acuerdo a las estadísticas oficiales, a junio de 2025 en la Administración Pública Nacional había unos 50.591 trabajadores menos que en diciembre de 2023.¹⁸ Esta reducción y ajuste afectó incluso a personal calificado y muchas veces se implementó a partir de la cancelación de programas enteros.

En ese marco, registramos un conjunto de testimonios coincidentes en cuanto a que las reducciones de personal en distintas áreas del Estado no fueron orientadas por estudios o planes de ningún tipo y que tienen elevados costos (incluyendo eventuales acciones judiciales).

Un trabajador relató que la planta del ministerio en el que revista no subió en términos absolutos durante toda la gestión de Alberto Fernández y que en ese contexto de todos modos le “pedían

¹⁸ Ver <https://www.argentina.gob.ar/desregulacion> [fecha de consulta: 30 de junio de 2025].

un recorte” de personal a los actuales funcionarios políticos. “No hubo ninguna evaluación seria sobre las dotaciones para tomar decisiones en relación a la reducción de personal”, señaló.

Por su parte, un agente de una secretaría indicó: “más allá de todo lo que se habló de que iba a haber una evaluación, un estudio, un análisis de cada área, de cuánta gente se necesitaba y cuánta gente había, no se evaluó a nadie”. “Hay un criterio de dotación mínima, no de dotación óptima, como hablaba el gobierno de Macri. La dotación óptima es la que te permitiría cumplir todos los requerimientos que la ley plantea. Pero ellos hablan de una dotación mínima y a eso apuntan”, agregó.

Un entrevistado con funciones en una secretaría indicó que hubo un “criterio ideológico” para despidos en esa área ya que “dieron de baja programas completos con todo el personal”. Esta eliminación de programas tuvo que ver con finalizar acciones cuyos destinatarios eran determinados grupos de la sociedad. “No hubo ningún estudio de dotación óptima, ni de perfiles ni de desempeño”, señaló.

Otro agente de una secretaría relató a su vez: “tuvimos tandas de despidos desde diciembre de 2023. Primero se despidió a todos los contratados que habían entrado en el último año y medio del gobierno anterior. La segunda tanda de despidos ya fue más aleatoria (...) ahí hubo despidos también de personas contratadas en algunos casos uno podría decir con cierto sesgo ideológico”. Asimismo, agregó: “en la última tanda de despidos por primera vez tuvimos pases a disponibilidad de gente de planta permanente de muchos años (...) pasaron a disponibilidad a gente con 20 años de planta”.

Ese tipo de situaciones aparecieron en la mayoría de los testimonios: no existió en la reducción de personal o pases a disponibilidad de personal de planta permanente una evaluación del posible costo por posibles indemnizaciones o juicios a pagar por parte del Estado.

Una entrevistada que cumple funciones en un ministerio afirmó que hoy esa cartera tiene un 25 por ciento menos de personal y que su planta había sido “muy estable” en los últimos años. Explicó que la mitad de quienes dejaron de estar como trabajadores fueron jubilados, un 40 por ciento fueron “despidos puros” y un 10 por ciento “renuncias”. Precisó que “una parte importante de despedidos es gente con mínimo 10 años de antigüedad”.

Distintos testimonios también se refirieron al descenso de personal que se da por jubilaciones y renuncias. Se trata de una salida “por goteo” a partir de un clima laboral “insostenible” y donde no existe ningún tipo de certidumbre sobre la continuidad laboral, a lo que se suma el deterioro salarial sobre el cual hablaremos más adelante.

Varios trabajadores consultados se refirieron al impacto de la problemática salarial incluso entre los funcionarios políticos: “al tener congelado el salario, algunos funcionarios se empezaron a ir”.

Un servidor público de un organismo descentralizado se refirió a las renuncias “por goteo”: “esto ahora es un organismo que no tiene desafíos, que no tiene incentivos para el trabajo. No tiene incentivos económicos tampoco. La gente empezó a irse, a tomar otros rumbos, a conseguir otros trabajos. Algunos buscan cambiar a otras reparticiones del sector público en donde les permiten hacer algo de teletrabajo”, puntualizó.

Un agente de una secretaría precisó sobre ese tema: “no sólo hubo despidos, hay renunciaciones por goteo. Cuando empezó la renovación de contratos por tres meses, mucha gente que tiene que afrontar todos los meses un alquiler, por el hecho de no poder prever el día 91 de tu vida, con chicos, con compromisos asumidos, se iba por su propia cuenta. Y además esas renunciaciones se dieron porque se generaba en el ámbito laboral un nivel de estrés y de incertidumbre muy grande”.

En ese contexto, hubo testimonios coincidentes en que los despidos, jubilaciones y renunciaciones afectaron a personas que en muchos casos contaban con alto grado de capacitación formal y de experiencia en el Estado. En relación a esta pérdida de saberes acumulados, el mismo trabajador subrayó: “las personas que pudieron ser, quizás más con un perfil profesional, áreas de sistemas, áreas de internacionales, perfiles que podrían aplicar para otro tipo de puestos ya sea en el ámbito público, o más de ONG internacional o en el ámbito privado también se fueron yendo y eso también generó como un perjuicio porque son perfiles muy calificados que el Estado pierde”.

“Se fueron personas con doctorados, con maestrías, con diplomaturas de datos, gente con especializaciones, abogados, que vos pensás ‘cuánto nos va a costar formar estos cuadros’, porque muchos habían sido formados por el propio organismo generando la posibilidad de una carrera de especialización, mediante convenios con una universidad para generar becas, de manera gratuita. Vos los formaste y los perdiste”, agregó el mismo trabajador sobre la inversión en formación promovida y financiada pero luego desperdiciada.

Estos testimonios permiten observar diferentes formas en las que a partir de las estrategias de la actual gestión el Estado pierde capacidades y saberes acumulados.

Un trabajador de un área con conocimiento de las acciones destinadas a la reducción del personal señaló que “las autoridades superiores manejan tres opciones: desaparece el organismo, desaparece el área, la función o te dicen que tenés exceso de dotación, pero no hay un parámetro objetivo”.

Párrafo aparte fueron los testimonios referidos a la “Evaluación General de Conocimientos y Competencias” que se implementó en el Estado. Un servidor de una secretaría advirtió: “se dijo que una vez que se diera el examen de idoneidad se iba a poder tener un contrato hasta el 31 de diciembre y hubo gente que lo rindió y aprobó y también le hicieron un contrato por tres meses”. “El examen de idoneidad fue ridículo. Se preguntaban cosas sin sentido y solo sirvió para generar un clima de terror”, señaló una trabajadora que recordó que “una vez que se vio que aprobó la inmensa mayoría lo suspendieron para quienes están en el interior del país. Querían decir que nadie lo aprobaba para estigmatizar”.¹⁹

Capacitación y carrera

En un contexto de deslegitimación del empleo estatal, se ha reforzado la idea de que el trabajo en el Estado es improductivo o prescindible, con lo que esto implica en términos de erosión del valor social del servicio público. En muchos casos, se ha despedido a personal técnico o con experiencia acumulada en áreas clave, lo que afectó el funcionamiento de programas estatales.

¹⁹ De acuerdo con los propios datos del Ministerio de Transformación y Desregulación del Estado, el 93,8% de los trabajadores aprobó el examen. Ver <https://www.argentina.gob.ar/desregulacion> [fecha de consulta: 25 de junio de 2025].

En varios organismos se reporta improvisación y desorganización operativa, ya que se ha reducido el personal sin que haya un plan de reestructuración claro.

En este escenario, no resulta extraño lo que ha sucedido con la capacitación y con la carrera en este año y medio.

Un trabajador con vínculo con las áreas de capacitación advirtió que “el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) no ofrece capacitación, está funcionando al 20 por ciento”. Cabe subrayar que este testimonio se registró con anterioridad a la publicación del Decreto 302/2025, que instauró la nueva estructura del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado, en el cual se eliminó la figura del INAP, creado en 1973 y con antecedentes institucionales desde 1958.

“Los planes de capacitación estratégicos y anuales no están vigentes. Hay ejemplos lamentables, como los de un ministerio donde estos planes se los rompieron en la cara y señalaron que va a desaparecer la coordinación de capacitación pasando a disponibilidad al personal”, señaló un servidor público.

“Nunca hubo una situación en que no haya habido capacitación. Hubo épocas donde no funcionaba bien pero siempre había una partida de capacitación que se peleaba en cada organismo y un INAP que ofrecía cursos. Esto nunca se vio”, agregó. Este trabajador con experiencia en áreas de gestión de la capacitación en el Estado señaló que “desde el punto de vista del trabajador se corta la carrera porque para correr de grado es necesario tener créditos de capacitación”.

Otro trabajador con conocimiento de las áreas de capacitación informó que “en este año y pico se suspendió todo lo que era concursos y meritución; eso está congelado” e indicó que de esta forma “el empleo público se desdibuja totalmente. El empleado público es tratado como personal de cuarta, no hay una valoración”.

En otro testimonio, un servidor público de otro ministerio señaló que lo que tiene que ver con capacitaciones “está frenado” y que “cursos para tramos no hay” por lo que “la carrera está absolutamente muerta. En la gestión de Alberto Fernández al menos la carrera existía desde el punto de vista formal. Esto ni siquiera existe hoy en día”.

A su vez, en otro testimonio, un trabajador de un ministerio, que pasó por dos ministerios distintos durante la actual administración, señaló que en uno de ellos “se paró por completo la carrera administrativa de la gente y no te firman absolutamente nada”. Preciso que se dio “de baja el plan de capacitación anual aprobado y dijeron que no van a hacer absolutamente nada de eso y que es una decisión política”. En el otro ministerio en el que revistaba, en lo referido a la carrera y lo vinculado con la capacitación, afirmó que “están remando en dulce de leche”.

Por otra parte, la situación de la alta dirección pública (directores y coordinadores) se agravó durante este período a partir de designaciones transitorias de personas que no reúnen los requisitos establecidos para ocupar dichos cargos. Esto impacta de manera negativa en la calidad de las políticas, dado que debilita la memoria institucional, dificulta la acumulación de conocimiento especializado y facilita el cambio frecuente de las estrategias de elaboración de políticas. Si bien el uso político de los cargos públicos para afianzar el poder o gestionar

flexiblemente ha sido una práctica habitual durante las últimas décadas, el grado de penetración político-partidaria sobre la administración pública durante este período se ha acentuado.

Situación salarial

La pérdida del valor del salario agrava la situación antes descrita. Si se compara con el promedio salarial que tenían los empleados públicos en noviembre de 2023, la caída es del 25% abajo a mayo de 2025 (CIDISP, 2025). Esta situación afecta tanto a trabajadores de planta permanente como a contratados.

Incluso se da la situación de que personal de carrera puede llegar a percibir más remuneración que sus superiores, lo que evidencia un desorden y hasta una “ruptura” de la pirámide salarial. “Está frenado el tema de las horas extras, está frenado el tema de las Unidades Retributivas”, advirtió un trabajador de un ministerio.

Una agente con conocimiento del manejo de áreas de Recursos Humanos indicó que “todo es muy desprolijo” y que puede ocurrir que un director simple “cobre más que un ministro”. “Por eso inventaron el tema de reorganizar las Unidades Retributivas” y que esa es “una norma que busca compensar o trabajar sobre el congelamiento”, afirmó. “Por el tema salarial hubo un movimiento muy grande de gente que fue nombrada y al poco tiempo se fue. Mucha gente toma un cargo tres meses y después se va. Es muy desordenado todo y en mi caso la persona que me da directivas a mí cobra menos que yo. Esto rompe la lógica de la pirámide salarial”, puntualizó.

Tanto el deterioro del poder adquisitivo del salario como los despidos permiten al gobierno mostrar una baja en el gasto público, en línea con su política de ajuste fiscal y reducción del déficit. “No veo ningún plan a futuro, más allá del achique”, afirmó un agente consultado.

Articulación federal

Los testimonios son coincidentes en cuanto a que hay un retiro del Estado nacional de múltiples acciones y escenas donde se generan políticas públicas en cada uno de los territorios del país. Incluso se desarticulan instancias de coordinación federal y hasta se prohíbe a funcionarios cuyas funciones son nacionales trasladarse “al interior” del país. Un trabajador de un ministerio subrayó en torno a este punto: “todo lo que puede ser transferido a las provincias se transfiere”.

En forma coincidente, una agente de una secretaría explicó que “hubo una decisión de eliminar todo lo que es el trabajo territorial que la secretaría tenía”. La misma persona agregó que “no hay una voluntad de llevar adelante políticas activas que impliquen ejecución presupuestaria en territorio ni interacción con otros actores”.

Una entrevistada de una secretaría, que tiene entre sus funciones la gestión de un consejo federal, señaló que “no hay funcionamiento” de esa instancia. En otros organismos hablan de un funcionamiento “mínimo” o “formal” de los consejos federales. En el mismo sentido, un trabajador de una secretaría subrayó que “no hay posibilidad de articular o consensuar nada con las provincias”.

Asimismo, un agente de una secretaría planteó que una funcionaria política del área señaló explícitamente que “somos un organismo nacional rector de política pública, no nos vamos a ocupar de nada de lo que tengan que ocuparse las provincias o municipios”.

Una trabajadora de una secretaría subrayó que “como se empezaron a cerrar centros de atención en provincias se toman más trámites en forma digital”. Sin embargo, indicó que “no ha habido ningún cambio de procesos” y evaluó que “lo último moderno que se hizo sobre los procesos fue en 2016 con el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE)”.²⁰

Así, a través de la eliminación de programas y cierre de oficinas de organismos nacionales, se debilitaron las capacidades de articulación con las jurisdicciones provinciales y municipales, con el consecuente impacto negativo en términos de federalismo.²¹

Artefactos culturales²²

Si bien no era el objetivo inicial de las entrevistas, en una enorme mayoría de ellas y de manera muy profusa apareció la noción de un conjunto de palabras y conceptos que se encuentran “prohibidos” y ni siquiera pueden escribirse en documentos oficiales o informales. Esta situación genera problemas en la gestión cotidiana del aparato estatal, incluso en términos de eficacia, eficiencia y volumen de trabajo.

Un trabajador vinculado a la capacitación sostuvo que de acuerdo a la información con la que cuenta “ya se dijo informalmente a todos los interlocutores que en ningún programa de capacitación pueden constar nada con ‘género’, con ‘juventud’, con ‘fortalecimiento del Estado’. Si alguna de estas palabras aparece nada se va a aprobar”.

“Desde el correo institucional nos mandan mails con el título ‘Hablemos con datos’ para bajar línea (por ejemplo, para el 24 de marzo)”, agregó una trabajadora de un ministerio.

“Hay mucha presión y avasallamiento. Hoy está prohibido hablar de Naciones Unidas, de medioambiente, de género, un conjunto de términos y temas que en todo el mundo son habituales pero en la Argentina no”, señaló una entrevistada de un ministerio. De igual modo, recalcó que la actual gestión tiene “una obsesión con destruir lo multilateral”.

Una servidora pública de un ministerio señaló que “echaron al director de un área porque usó un término técnico que históricamente se usó y que no les gustó. Todo puede ser un motivo de despido, no puede ocurrir nada por fuera de una serie de validaciones que se dan desde la máxima autoridad”.

²⁰ No existen testimonios que den cuenta de la incorporación de nuevas tecnologías de la información para fortalecer el funcionamiento de la administración pública. De hecho, según lo reflejaron algunas entrevistas, hay áreas donde las infraestructuras tecnológicas existentes atraviesan serios problemas para su mantenimiento, incluso afectando la seguridad del patrimonio público.

²¹ Estas acciones se corresponden con la fuerte reducción del gasto público [disminución de partidas de jubilaciones, universidades nacionales y obras públicas] y de las transferencias a las provincias.

²² En términos de Schein [1985], los artefactos constituyen el nivel más visible de la cultura que refleja los valores y supuestos básicos más profundos.

En tanto, una agente de una secretaría indicó que en esa repartición circuló una comunicación interna sobre “palabras que no se pueden usar, no se puede decir infancias o juventudes, hay que decir ‘los jóvenes’”.

Por su parte, una trabajadora evaluó que en varios ministerios “hay una preocupación por matar una cultura organizacional de lugares que la vienen manteniendo: sacar ciertas imágenes y cuadros, eliminar palabras para que no se pueda hablar de ellas”.

Volumen de trabajo

Cuando se relevó el estado de aspectos transversales a la gestión pública con trabajadores de diferentes organismos y reparticiones públicas, fue surgiendo información en cuanto al poco volumen de trabajo que está realizando cada una de las áreas en las que revistan. Se trata de una decisión política en la que intervienen distintos elementos: la reducción de personal, sucesivos cambios de diseño organizacional que desjerarquizan políticas o producen constantes modificaciones de estructura y la alta rotación de funcionarios políticos. A esto, y tal como expresáramos anteriormente, debe sumarse un enfoque que prioriza el retiro del Estado nacional del territorio, transfiriendo de hecho funciones a provincias y municipios.

De esta forma, y a modo de círculo vicioso, se trata de una administración pública que “gasta menos” pero que cada vez *hace menos*. En este sentido, información surgida de un pedido de acceso a la información pública determinó que hay áreas del Estado en las que durante 2024 se firmaron menos expedientes electrónicos que en 2023.²³

“El ministerio está pseudoparalizado. Hay poco trabajo, todo lo que pueden delegar a las provincias, lo delegan”, remarcó el trabajador de un ministerio.

En un área que produce informes referidos a la situación en las distintas provincias, una trabajadora del Estado indicó que “siempre trabajé proveyendo información para la toma de decisiones” a funcionarios de alto nivel político y que en la actualidad el área “sólo se ocupa del armado (político) de La Libertad Avanza”.

A su vez, un trabajador de un organismo descentralizado señaló que en esa entidad “se hace lo rutinario”. Se van “ralentizado” los procesos y “los expedientes tardan más tiempo en salir porque hay acumulación por menor volumen de personal”.

Desde otro ministerio, una agente subrayó que “hay una inercia en los procesos administrativos” en una dinámica en la que “las tareas esenciales se deterioraron mucho”.

En la visión de un entrevistado que revista en un ministerio, “está todo muy trabado”. El testimonio señala que “esmerilan todo” ya que en la actual gestión “todo lo que se puede trabar, se traba”.

“En lo concreto no se está haciendo nada. En un año y medio de gestión, hay un alto nivel de rotación de funcionarios, que no terminan de estar designados, implementar una estructura y

²³ Informe El Estado se apaga disponible en <https://argentinagrande.org/noticias/el-estado-se-apaga> (fecha de consulta 27/06/2025)

definir prioridades de gestión”, determinó una trabajadora de una secretaría. Desde ese mismo punto de vista, la trabajadora indicó: “eso conlleva a que hoy, salvo los programas que funcionan con una dinámica propia, el resto ninguno está funcionando”.

Otro agente de otro ministerio afirmó: “el área está sin rumbo porque no hay una definición de líneas prioritarias. Lo que hay es achique, trabajar para el achique”.

Una trabajadora de un ministerio expresó: “nosotros debatíamos cómo mostrar que faltan 400 personas (despedidas) pero ocurre algo perverso: ellos dejan de gestionar, dejan de hacer cualquier tipo de política activa y después te dicen que sobra gente; hoy la gente tiene menos laburo porque faltan políticas públicas”. De igual modo, y al señalar una dinámica puntual que se da entre los funcionarios políticos, en ese testimonio se subrayó que entre ellos “hay miedo a firmar” cualquier tipo de gasto.

Un servidor público de una secretaría señaló que “existe una dinámica donde está permanentemente la amenaza del despido, del temor, del ‘buchón’, al no haber una lógica laboral que ordene. Todo el mundo tiene una jornada extensa de trabajo pero muchos tienen tareas por la mitad del tiempo”.

Funcionarios políticos

Durante la actual gestión, han existido altos niveles de rotación entre los funcionarios políticos. Los motivos de esa rotación son, en algunos casos, conflictos políticos, pero también el “parate” de la gestión, así como los problemas salariales derivados de un virtual congelamiento de los sueldos.

Un agente relató que el funcionario político a cargo de su área, se desempeña *ad honorem* en su repartición y no concurre al lugar de trabajo, al tiempo que está designado en una Sociedad Anónima controlada por el Estado.

En un ministerio, otro testimonio señaló que “muchos vienen de empresas” por lo que “no entienden nada” de la lógica de la administración pública.

Una trabajadora de una secretaría indicó que “pasaron dos subsecretarios que se fueron” y que “lo que hubo fueron muchos meses de entender el funcionamiento del Estado” ya que “todos los demás venían de experiencias o funciones anteriores que no tenían que ver con el área sustantiva de la que se trataba” y que “no conocían el organismo”.

Un trabajador de una secretaría advirtió que “se descompuso la trama laboral: no hay procedimientos, los directores cambian permanentemente; no hay designaciones”. Advirtió también que “hubo designaciones que tardaron 9 meses en salir y por eso muchos funcionarios se fueron porque no los designaban más”. Relató en ese sentido que “un funcionario que después de seis meses se cansó de esperar que lo designaran agarró y se llevó una computadora, que dijo que la iba a devolver ‘el día que le paguen’”.

Este mismo empleado subrayó que “ningún funcionario viene todos los días, salvo el secretario” y que entre los funcionarios políticos de su área “está muy legitimado tener un laburo aparte; varios directores nacionales y los subsecretarios lo tienen”.

Vínculos internacionales

La participación de la Argentina en ámbitos de cooperación y coordinación internacional se da en distintas instancias dependiendo del organismo público del que se trate. Si bien Cancillería es el ministerio encargado de la política exterior, cada organismo público puede tener a su vez instancias de participación. Durante las entrevistas apareció información consistente en cuanto a que el Estado nacional está dejando de contar con presencia en varios de esos ámbitos.

Un trabajador de un organismo descentralizado explicó: “se frenó toda coordinación en el Mercosur, (...) se avanza en aspectos técnicos pero todo lo demás de trabajo conjunto está bastante paralizado”.

Desde un ministerio, una agente explicó: “la nueva gestión rompió los consensos internacionales básicos (...) Quienes se opusieron fueron despedidos”.

En una secretaría subrayaron que el organismo “tenía instancias de vínculo con Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos (OEA), el Mercosur y esos vínculos ya no los tenemos”.

Una representante de un ministerio señaló que “al disociarse de las agendas 2030 y 2045, en términos de cooperación internacional no queda más nada”. En tal sentido, evaluó que “si no se puede trabajar con países como Brasil o China se achica mucho lo que podés hacer”.

Cabe señalar además la decisión del gobierno de suspender por primera vez en tiempos normales el concurso de ingreso al Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN). La interrupción no es sólo una omisión operativa: es un quiebre simbólico e institucional que pone en juego no sólo una decisión presupuestaria sino la concepción misma de qué significa tener un servicio exterior profesional.²⁴

Elementos para una comparación con la gestión de Mauricio Macri

En los distintos diálogos con trabajadores que se encuentran en el Estado nacional desde hace más de diez años aparecieron elementos relevantes para explorar una comparación entre las experiencias de gobierno encabezadas por Mauricio Macri (2015-2019) y Javier Milei.

Si bien hubo comentarios sobre sus similitudes en cuanto a la idea de ajuste estructural, un grupo de entrevistados resaltó las diferencias de enfoque, de decisiones políticas y de formatos de intervención en el ámbito de la administración pública.

“El macrismo tenía una mirada gerencialista basada en productividad. Trataba de mejorar la eficiencia de los procesos y que el ciudadano estuviera más satisfecho con los servicios brindados. La mirada actual ni siquiera es gerencialista, es una especie de anarcocapitalismo. El objetivo no es efficientizar los procesos sino tercerizarlos, privatizarlos o directamente eliminarlos”, evaluó un trabajador de un organismo descentralizado. En el mismo sentido, el

²⁴ En términos de Dalbosco [2018], la diplomacia profesional constituye una comunidad de práctica cuyas pautas de funcionamiento comienzan a adquirirse en el proceso de formación a través del ISEN.

entrevistado consideró que “es un proceso similar al de Estados Unidos” en la actual gestión de Donald Trump.

Un agente de una secretaría evaluó: “la diferencia fundamental entre las gestiones de Macri y Milei es que el macrismo planteaba sus reformas como una necesidad de ajuste, de mayor eficiencia, de si había personal de más, pero nunca estaba puesta en tela de juicio la existencia de los organismos”.

Al realizar una comparación, el mismo entrevistado explicó: “en nuestra secretaría no hubo un solo despido durante el macrismo, sí hubo achique de programas, en vez de funcionar con 100 pesos, se funcionaba con 60 y con alcances más puntuales, como una cosa más de buscar la eficiencia”. En el mismo sentido, consideró que en su organismo durante la gestión de Macri “les dieron otra vuelta a los programas, metieron a organismos internacionales en el medio, buscaron otros criterios de selección pero no estaba puesto en discusión que las políticas de la secretaría en el territorio eran necesarias, tenían que estar, había que financiarlas y se las financió”.

Una servidora pública de un ministerio subrayó que “el macrismo gestionó con una mirada que podías no compartir, pero con claridad de a dónde iban”. Esa trabajadora indicó que “yo entré a este ministerio en 2008 y nunca jamás vi algo así como lo que sucede en la actualidad”.

En el marco de las comparaciones, un trabajador estatal afirmó: “cuando vino Macri había plan: vos podías coincidir o no pero incluso podías leer lo que tenían previsto hacer. Había informes de gestión, metas, objetivos, cursos, conducción de equipos. Ahora todo eso no existe. Con esta gestión nos pidieron informes y más informes, nos pasamos haciendo informes y un buen día el funcionario que los pidió se fue”.

Reflexiones finales

En Argentina, el Estado asiste a un proceso de reconfiguración de su rol y de sus funciones, así como a un quiebre significativo a partir de cambios profundos en la administración pública que generan intensos debates sobre su impacto en la gestión estatal y la estructura burocrática.

En este trabajo buscamos complementar una multiplicidad de textos existentes sobre la gestión del Estado durante la gestión de Javier Milei a través de un enfoque cualitativo. En este sentido, elegimos dar voz a trabajadoras y trabajadores con amplio conocimiento sobre el funcionamiento del aparato estatal.

De las entrevistas realizadas surgió con claridad que la reducción del personal del Estado Nacional que realizó la gestión de Milei se desarrolló sin ningún tipo de planificación ni análisis de las dotaciones óptimas o adecuadas para la gestión de las distintas áreas del Estado.

La política durante este primer año y medio del gobierno actual sobre el Estado y la administración pública consistió principalmente en la reducción sin criterio y solo a los fines fiscales. No hubo una agenda de problemas que se pusiera en debate ni, por lo tanto, una propuesta de acciones tendiente a resolverlos.

Con una fuerte narrativa antiestatal, en la que “el Estado es el enemigo de la sociedad”, predominó una mirada que coloca al Estado como la principal causa de todos los males, sin

plantear nada más que sacarlo de escena, desmantelándolo sin criterio, tanto en su aparato organizacional como en su capacidad de regulación y control.

En este contexto, la gran mayoría de testimonios recogidos aludieron a un nivel de paralización en la gestión del Estado nunca antes vista por los entrevistados. En esto inciden la reducción de personal, la alta rotación de funcionarios políticos, los cambios de diseño organizacional –en algunos casos sucesivos o contradictorios con cambios realizados inicialmente por la actual gestión–, la falta de experiencia de distintos funcionarios políticos y decisiones políticas que redundan en menor volumen y alcance de las políticas públicas.

Así, la motosierra no solo no ha resuelto los problemas heredados, sino que a muchos los ha agravado y ha creado otros nuevos.

Pese a la innegable crisis, no queremos finalizar este trabajo sin rescatar el rol que tiene la administración pública como el instrumento más importante que tienen las sociedades democráticas para la solución de los problemas públicos. Sin una administración pública funcional, el Estado se convierte en un ente ineficaz, incapaz de responder a las necesidades de la sociedad, y el espacio público se vuelve vulnerable a la captura por intereses particulares. De ahí que atacar y desmantelar la administración pública no solo no resuelve los problemas, sino que agrava la improvisación, facilita la corrupción y debilita la capacidad para enfrentar las crisis y diseñar soluciones efectivas a problemas cada vez más complejos que afectan la calidad de vida de la ciudadanía.

Bibliografía

CIDISP (2025): Empleo y salarios - Mayo 2025
https://drive.google.com/file/d/1NYIV1cqSjRonSubi3zEI1Ed4ERjXap_8/view

La Formación del servicio exterior en la Argentina. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 5(98-110), 493-505. <https://gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/120>

Espacios Políticos (2023): Informe sobre Burocracia
<https://espaciospoliticos.org/2023/04/19/mas-del-80-de-la-poblacion-cree-que-se-ingresa-a-trabajar-al-estado-por-parentesco-o-afinidad-politica/>

Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución, *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Vol. 35 N° 140, enero-marzo.

Glaser, B. G., y Strauss, A. L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Nueva York: Aldine Publishing Company.

Schein, E. H. (1985). *Cultura organizacional y liderazgo: Una perspectiva dinámica*. San Francisco: Jossey-Bass.

De la eficiencia prometida al colapso operativo: fragmentación, inestabilidad y conflictividad creciente en el Ministerio de Capital Humano (2023-2025) ²⁵

Ana Castellani, Gustavo Motta y Damián Pierbattisti²⁶

Introducción

La creación del Ministerio de Capital Humano constituye uno de los experimentos institucionales más ambiciosos y disruptivos de la administración de Javier Milei. Enmarcado en una narrativa de modernización estatal y eficiencia administrativa, este ministerio emerge como la expresión más acabada de una lógica de concentración funcional, centralización estratégica y gestión tecnocrática. Su diseño inicial prometía la superación de estructuras fragmentadas, la eliminación de intermediarios y la reorganización integral de áreas clave, como Educación, Trabajo, Desarrollo Social y Niñez, bajo un mismo paraguas institucional. Sin embargo, más allá de sus promesas fundacionales, la implementación concreta del Ministerio ha revelado profundas tensiones entre el modelo proyectado y las condiciones materiales, institucionales y humanas necesarias para sostenerlo. Este trabajo se propone analizar dichas tensiones a partir de una pregunta central: ¿cómo se articulan –y desarticulan– el diseño institucional, su operatividad real y los efectos sociales generados por esta nueva arquitectura estatal?

Para ello, se abordarán tres dimensiones clave que permiten desentrañar las complejidades del Ministerio de Capital Humano como dispositivo de gobernanza. En primer lugar, se examina su diseño institucional, desde la estructura legal y normativa hasta los sucesivos rediseños, que evidencian una lógica centralizadora con limitaciones operativas significativas. En segundo lugar, se analiza la inestabilidad funcional del organismo, marcada por una alta rotación de autoridades en áreas sensibles como Gestión Administrativa y Niñez, lo que ha afectado la continuidad de políticas públicas y revelado fallas en la conducción estratégica. El tercer eje reconstruye la cronología de la conflictividad social vinculada a las áreas de incumbencia del Ministerio entre 2024 y 2025, incluyendo recortes presupuestarios, protestas, fallos judiciales incumplidos y conflictos sectoriales. Este apartado también indaga en las correspondencias entre el diseño institucional y los escenarios de desatención estatal, mostrando cómo ciertas decisiones estructurales derivaron en crisis concretas.

Finalmente, el estudio propone una lectura integral que articula las tensiones entre discurso, diseño institucional, y efectos sociales. Desde esta perspectiva, el Ministerio de Capital Humano se configura como un caso paradigmático de gobernanza neoliberal, donde la eficiencia se erige

²⁵ Este tema se aborda con mayor profundidad en el Informe N°16 del Observatorio de las Elites del CITRA [CONICET-UMET] donde se examina la emergencia de la noción de "capital humano", concebida como motor de productividad y autogestión individual, y se reconstruye el perfil sociológico del funcionariado político del Ministerio de Capital Humano. <https://citra.org.ar/publicaciones/informes-de-investigacion-del-observatorio-de-las-elites/>

²⁶ Centro de Innovación de los Trabajadores [CITRA] de CONICET-UMET.

como principio rector, incluso a costa de la justicia social, la atención estatal y la sostenibilidad institucional.

Diseño inicial y transformaciones posteriores

El ministerio de Capital Humano fue creado mediante el decreto 8/23 y su estructura organizativa de primer y segundo nivel a través del decreto 86/2023, publicado el 26 de diciembre de 2023. En él se estableció el organigrama de aplicación de la administración nacional centralizada hasta el nivel de subsecretaría y determinó la nómina y funciones de cada uno de los organismos desconcentrados y descentralizados que operarían bajo su órbita. Capital Humano sería uno de los nueve ministerios creados. Los restantes fueron Interior, Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Defensa, Economía, Infraestructura, Justicia, Seguridad y Salud (Castellani y Salinas, 2024). Este último, como señalamos más arriba, también había sido pensado como parte de Capital Humano, sin embargo, a último momento esta idea fue desechada, probablemente por la presión ejercida por los grandes laboratorios que vieron un riesgo en la desjerarquización de la política de salud a nivel nacional.

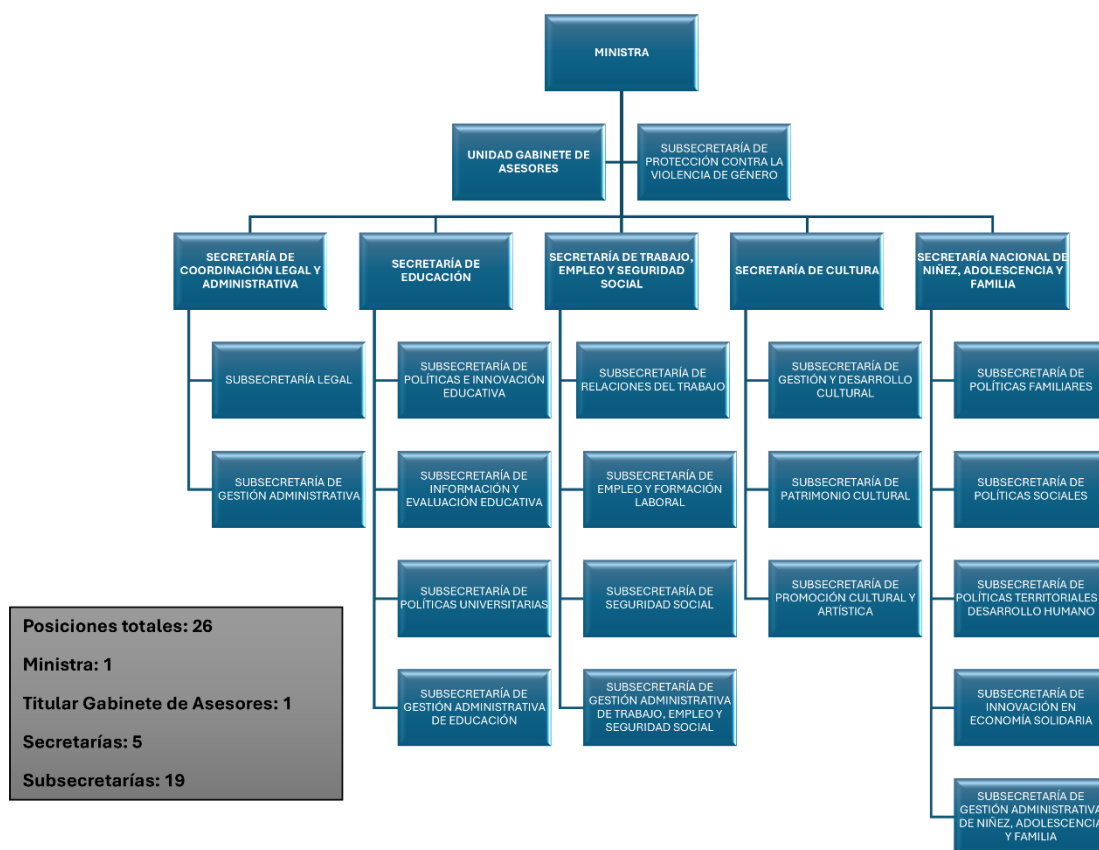
En los considerandos de la norma que modificó la Ley de Ministerios se destaca la necesidad de “racionalizar y tornar más eficiente el actuar del Estado nacional” y que con el objetivo de lograr “el máximo desarrollo del capital humano” es necesario “centralizar” en el ministerio “políticas en materia de educación, cultura, trabajo y desarrollo social”. Pero entonces, ¿cuáles son sus competencias? Su enumeración es una anticipación de su imposibilidad:

todo lo concerniente a la educación, a la cultura, a las relaciones y condiciones individuales y colectivas de trabajo; al régimen legal de las negociaciones colectivas y de las asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores; al empleo; a la capacitación laboral y a la seguridad social; a la asistencia, promoción, cuidados e inclusión social y el desarrollo humano, la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza, el desarrollo de igualdad de oportunidades para los sectores más vulnerables, en particular para las personas con discapacidad, las niñas, los niños y adolescentes, las mujeres y los adultos mayores, la protección de las familias y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, así como en lo relativo al acceso a la vivienda y el hábitat dignos, y al cumplimiento de los compromisos asumidos en relación con los tratados internacionales y los convenios multinacionales en las materias de su competencia. (Decreto 8/23)

Así fue como reunió a todas estas funciones, con el argumento de fortalecer integralmente la gestión de gobierno, centralizar las decisiones y dotar de mayor eficacia a las políticas públicas dirigidas al “capital humano”. De esta forma, el flamante ministerio contó con 26 posiciones iniciales: una ministra, un titular de la unidad de gabinete de asesores, cinco secretarías y 19 subsecretarías. Pero eso no es todo, Capital Humano ostenta un sorprendente récord en cuanto a rediseños de estructuras de gabinete: aglutinó bajo la responsabilidad de una sola persona a seis de los ministerios que existían hasta el 10 de diciembre de 2023. En primer lugar, Educación, Cultura y Trabajo, Empleo y Seguridad Social aparecen con el nivel de secretaría. Luego, lo que era Desarrollo Social se redujo a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, que en rigor era una de las 7 que integraban dicho Ministerio. Además, el que fuera Ministerio de

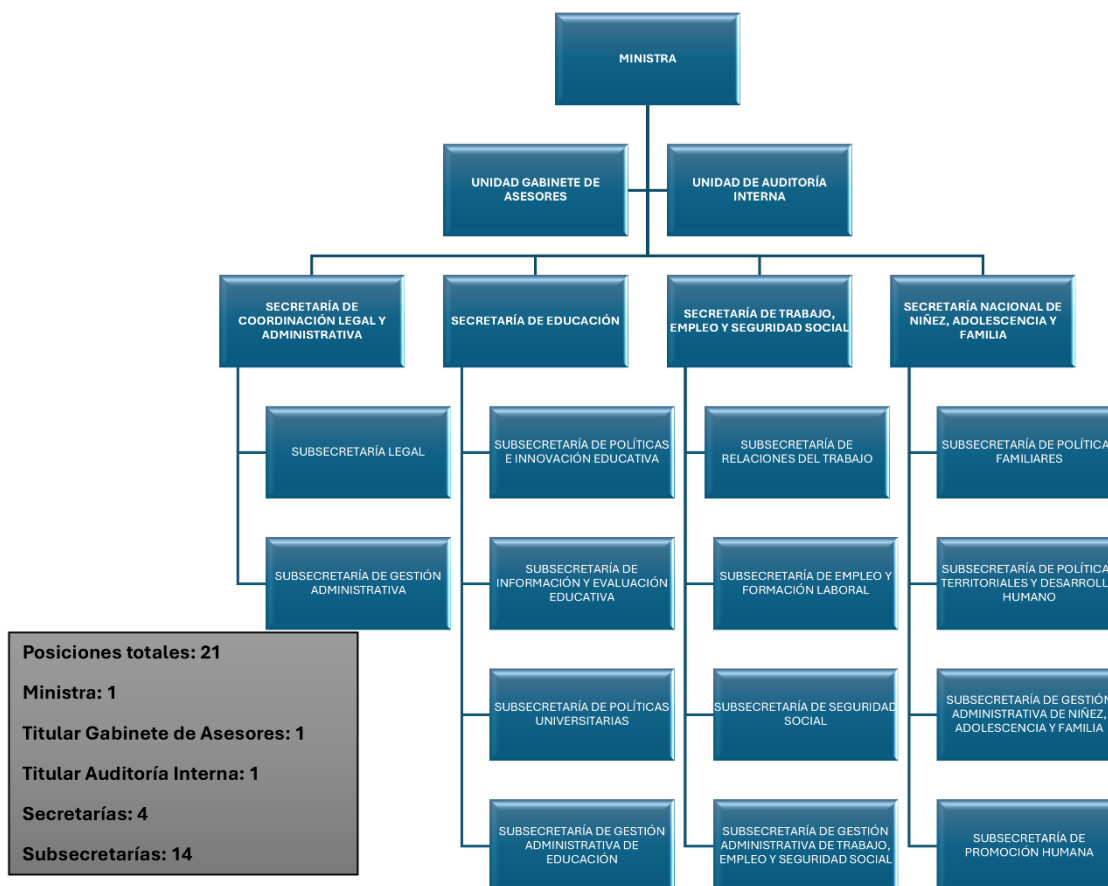
Desarrollo Territorial y Hábitat pasó a ser la Subsecretaría de Políticas Territoriales y Desarrollo Humano, y a formar parte de la secretaría anterior. Y, finalmente, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad se transformó en la Subsecretaría de Protección contra la Violencia de Género, dependiendo directamente de la ministra. La estructura inicial se completó con la Secretaría de Coordinación Legal y Administrativa (imagen 1).

Imagen 1. Ministerio de Capital Humano. Administración Centralizada. Diseño inicial diciembre 2023 según decreto 86/23.



Fuente: elaboración propia

Imagen 2. Ministerio de Capital Humano. Administración Centralizada. Diseño actual.



Fuente: elaboración propia

Línea de tiempo: cambios en la estructura del Ministerio de Capital Humano

- **Diciembre 2023 (Diseño inicial)**
 - Decreto 86/2023 establece la estructura inicial.
 - 26 posiciones: 1 ministra, 1 unidad de gabinete de asesores, 5 secretarías y 19 subsecretarías.
 - Incluye: Secretarías de Educación, Cultura, Trabajo, Niñez/Adolescencia/Familia, Coordinación Legal y Administrativa, entre otras.
- **Mayo 24, 2024**
 - Decreto 451/2024 transfiere la Subsecretaría de Protección contra la Violencia de Género al Ministerio de Justicia.
 - Se crea nueva estructura enfocada en eficacia y eficiencia administrativa.

- **Septiembre 30, 2024**
 - Decreto 862/2024 crea la Unidad de Auditoría Interna para reforzar el control interno.
- **Noviembre 6, 2024**
 - Decreto 989/24 elimina la Secretaría de Cultura con sus subsecretarías.
 - Cultura pasa a ser Secretaría Presidencial, desligada de Capital Humano.
 - Cambian las secretarías presidenciales, Cultura incluida.
- **Marzo 5, 2025**
 - Decreto 151/25 elimina Subsecretaría de Políticas Sociales y de Innovación en Economía Solidaria.
 - Se crea la Subsecretaría de Promoción Humana.
 - Ministerio queda con 5 posiciones menos, 4 secretarías (antes 5), 14 subsecretarías (antes 19).

Ahora bien, ¿estos cambios constantes en la estructura ministerial afectaron la ocupación de los altos cargos? ¿Hay alguna relación entre la inestabilidad de las posiciones y la rotación de los/as funcionarios/as? Concretamente, ¿las áreas más inestables son las que presentan la mayor rotación de personas? En principio no: las áreas con mayor rotación de autoridades superiores en el ministerio de Capital Humano fueron la Subsecretaría de Gestión Administrativa y la Subsecretaría de Relaciones del Trabajo, ambas con cuatro funcionarios/as diferentes en el período analizado y estables en términos de posiciones. Después sigue la Unidad Gabinete de Asesores, la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, la Subsecretaría de Gestión Administrativa de Niñez, Adolescencia y Familia, la Subsecretaría de Políticas Territoriales y Desarrollo Humano y la Subsecretaría de Políticas Sociales, todas con tres funcionarios/as en el período analizado.

Cuadro 1: Distribución de funcionarios/as por unidad organizativa en el ministerio de Capital Humano desde el inicio de la gestión hasta el 30 de abril de 2025

Unidad organizativa	Cantidad de individuos	Nombre de funcionario/a
Ministerio de Capital Humano	1	Sandra Viviana PETTOVELLO
Unidad Gabinete de Asesores	3	Fernando Rafael ZERESZEVSKY; Lucas FERNÁNDEZ APARICIO (NO LLEGÓ A SER DESIGNADO); Leandro Horacio MASSACCESI
Secretaría de Coordinación Legal y Administrativa	2	Maximiliano KECZELI; Juan Facundo ETCHENIQUE
Subsecretaría Legal	1	Leila Daniela GIANNI

Subsecretaría de Gestión Administrativa	4	Gonzalo Matías FORTÍN; Ricardo SPARTANO; Guillermo Ezequiel GARCÍA ELEISEQUI; Alejandro Gabriel SCHIAVI
Secretaría de Educación	1	Carlos Horacio TORRENDELL
Subsecretaría de Políticas Universitarias	1	Alejandro Ciro ALVAREZ
Subsecretaría de Información y Evaluación Educativa	1	María Ángela CORTELEZZI
Subsecretaría de Políticas e Innovación Educativa	2	María Inés PLA ALBA; Alfredo Domingo VOTA
Subsecretaría de Gestión Administrativa de Educación	1	María Inés BROGIN ALBA
Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	3	Horacio PITRAU (NO LLEGÓ A SER DESIGNADO); Omar YASÍN; Julio Gabriel CORDERO
Subsecretaría de Empleo y Formación Laboral	2	Luis PALOMINO (NO LLEGÓ A SER DESIGNADO); Eugenia CORTONA
Subsecretaría de Relaciones del Trabajo	4	Mariana HORTAL SUELDO; Liliana ACOSTA DE ARCHIMBAL; Martín HUIDOBRO; Claudia Silvana TESTA
Subsecretaría de Seguridad Social	1	Alexandra BIASUTTI
Subsecretaría de Gestión Administrativa de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	2	Juan Ignacio LÓPEZ MONTOIRO; Mariano Mauro SARTORIS
Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	3	Pablo DE LA TORRE; Yanina NANO LEMBO; Juan Bautista ORDOÑEZ
Subsecretaría de Gestión Administrativa de Niñez, Adolescencia y Familia	3	Guillermo Ezequiel GARCÍA ELEISEQUI; Constanza CASSINO; Juan Ignacio MIER
Subsecretaría de Políticas Familiares	2	Ana Belén MÁRMORA; Arnoldo Ariel SCHERRER VIVAS
Subsecretaría de Políticas Territoriales y Desarrollo Humano	3	María Lucía RASKOVSKY; Tomás Ezequiel DEL GIUDICE; Mariano Cecilio USET
Subsecretaría de Promoción Humana	1	Martín Domingo LEPERA
Subsecretaría de Innovación en Economía Solidaria	2	Rodrigo AYBAR PERLENDER (NO LLEGÓ A SER DESIGNADO); Martín Domingo LEPERA
Subsecretaría de Políticas Sociales	2 o 3	Pablo RODRIGUÉ (NO LLEGÓ A SER DESIGNADO); Héctor Nicolás CALVENTE; Martín GALMARINI
Secretaría de Cultura	1	Leonardo Javier CIFELLI
Subsecretaría de Gestión y Desarrollo Cultural	1	Ignacio LUPI
Subsecretaría de Patrimonio Cultural	1	Liliana Graciela BARELA
Subsecretaría de Promoción Cultural y Artística	1	Federico BRUNETTI

Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET)

Ahora bien, la arquitectura organizacional del Ministerio de Capital Humano, concebida como un dispositivo de concentración funcional y gestión tecnocrática, no solo redefinió el mapa institucional del Estado argentino, sino que también generó una serie de conflictos que se intensificaron a medida que se profundizaban los ajustes y se desmantelaban áreas sensibles. La correspondencia entre el diseño estructural y los efectos sociales se vuelve evidente al observar la cronología de eventos desde su creación en diciembre de 2023 hasta el primer semestre de 2025.

Primer semestre de 2024 – Ajuste y crisis en la distribución de recursos

El año 2024 comenzó con un fuerte impulso de austeridad. La baja de contratos, el despido masivo de empleados públicos y el cierre de Centros de Referencia marcaron el inicio de una política de recorte que afectó directamente la capacidad operativa del ministerio. Esta sobrecarga funcional, producto de la absorción de competencias de seis ex-Ministerios, se tradujo en una estructura frágil, con múltiples renunciaciones y dificultades para sostener la gestión cotidiana.

Simultáneamente, se registraron irregularidades graves en la entrega de medicamentos, especialmente para pacientes con enfermedades crónicas y oncológicas, lo que activó alertas sanitarias y denuncias públicas. A finales de mayo de 2024, la revelación de alimentos almacenados sin distribuir por la administración anterior desató una crisis interna que culminó con la salida de varios funcionarios, evidenciando fallas en los mecanismos de control y distribución.

Segundo semestre de 2024 – Inestabilidad política y conflicto universitario

La segunda mitad del año 2024 estuvo marcada por una creciente inestabilidad institucional. La alta rotación de autoridades superiores –con al menos 20 renunciaciones o despidos– reflejó una conducción errática y una falta de continuidad en las políticas públicas. Esta debilidad se agravó en sectores estratégicos como Educación, donde el conflicto universitario escaló: aunque se anunciaron aumentos salariales del 6,8% en octubre, las medidas no lograron contener la protesta ni restablecer el diálogo con el sector académico.

En paralelo, la gestión de alimentos continuó bajo escrutinio judicial, con órdenes de abastecimiento incumplidas y movilizaciones masivas por la falta de asistencia en comedores comunitarios. A pesar de este escenario, el gobierno sostuvo que la conflictividad laboral había alcanzado su nivel más bajo en dos décadas, lo que sugiere una reconfiguración del escenario sindical más que una resolución efectiva de los conflictos.

Primer semestre de 2025 – Ajuste extremo y protestas sociales

El inicio de 2025 profundizó la lógica de desmantelamiento. En marzo, se eliminaron múltiples áreas y programas sociales bajo el argumento de implementar una asistencia “sin intermediarios”. Esta decisión provocó una nueva ola de manifestaciones, especialmente por parte de organizaciones sociales, que denunciaron el incumplimiento de resoluciones judiciales vinculadas al derecho a la alimentación.

La crisis sanitaria se agravó aún más: tras la disolución del organismo encargado de entregar medicamentos, se reportaron muertes de pacientes sin acceso a tratamientos. Aunque un juez

ordenó al Estado resolver la situación en diez días, la estructura responsable ya no existía, lo cual dejó a miles de personas sin cobertura ni respuesta institucional.

La cronología de conflictos permite observar cómo las decisiones estructurales –la concentración de funciones, la reducción de subsecretarías y la eliminación de programas– no solo afectaron la operatividad del Ministerio, sino que derivaron directamente en escenarios de desatención estatal, judicialización de la política social y movilización ciudadana. El Ministerio de Capital Humano se configura así como un caso paradigmático donde el diseño institucional, lejos de garantizar eficiencia, profundiza la fragilidad del Estado en su rol de garante de derechos.

En este contexto de creciente conflictividad y debilitamiento institucional, resulta clave examinar el perfil sociológico de quienes ocuparon cargos de conducción dentro del Ministerio de Capital Humano. La dinámica de las designaciones revela no solo la alta rotación y fragmentación de liderazgos, sino también la dificultad para consolidar una estructura estable frente a una agenda de ajuste extremo. ¿Quiénes son los funcionarios que gestionan las políticas sociales en medio de una crisis estructural? ¿Qué trayectorias educativas, laborales y políticas los habilitan para conducir áreas sensibles como Niñez, Salud o Educación? ¿Qué vínculos tienen con el aparato estatal, con el sector privado o con espacios partidarios? La temporalidad de los nombramientos –desde los iniciales en diciembre de 2023 hasta los más recientes en abril de 2025– permite observar cómo la lógica de reemplazo constante se inscribe en un modelo de gestión que prioriza la eficiencia administrativa por sobre la continuidad política, profundizando así la desconexión entre el diseño institucional y las necesidades sociales que el Ministerio debería atender. Conocer estos perfiles no es un ejercicio meramente descriptivo: es una vía para comprender las racionalidades que orientan la toma de decisiones, los márgenes de autonomía frente al poder político y las capacidades reales de implementación en un contexto de desarticulación estatal.

Síntesis y reflexiones finales

El Ministerio de Capital Humano constituye uno de los experimentos institucionales más ambiciosos y disruptivos de la administración de Javier Milei. Su diseño político inicial –basado en una lógica de concentración funcional, centralización estratégica y gestión tecnocrática– prometía eficiencia, modernización del Estado y eliminación de intermediarios. Sin embargo, la implementación real reveló fuertes desajustes entre las pretensiones del modelo y las condiciones materiales, institucionales y humanas para llevarlo adelante.

La estructura estatal adoptada, atravesada por la fragilidad operativa, la alta rotación de funcionarios, el vaciamiento de áreas clave y la precarización de líneas de gestión, no logró sostener el volumen ni la complejidad de las competencias asumidas. A medida que se redujeron capacidades institucionales en Salud, Trabajo, Desarrollo Social y Niñez, emergió un patrón de conflictividad social creciente que incluyó movilizaciones masivas, fallos judiciales incumplidos y crisis humanitarias severas –como la interrupción en la entrega de medicamentos vitales y alimentos a comedores populares–.

La tensión analizada no solo se inscribe en el plano organizacional, sino también en el simbólico: la noción de “capital humano”, concebida como motor de productividad y autogestión individual, colisionó con las necesidades concretas de millones de personas que, lejos de ser

sujetos de inversión, requerían protección, cuidado y derechos garantizados por el Estado.

En suma, el caso del Ministerio de Capital Humano permite observar con nitidez los límites de una racionalidad estatal guiada exclusivamente por principios de eficiencia económica y control vertical. Cuando el diseño político subestima la dimensión social de las políticas públicas y desarticula las estructuras encargadas de materializarlas, se abre paso una gobernabilidad deficitaria, que lejos de resolver problemas estructurales, los agrava y visibiliza con mayor crudeza.

Bibliografía

Becker, G. S. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Nueva York: Columbia University Press.

Castellani, A. y Pierbattisti, D. (2019). El Estado concebido como una empresa: Radiografía del Ministerio de Modernización entre 2015 y 2019 (Informe de Investigación N° 7). Observatorio de las Elites, CITRA (CONICET-UMET). https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2022/12/2019_Informe_7_Observatorio_de_las_Elites.pdf

Castellani, A. y Salinas, P. (2024). La inestabilidad como marca distintiva: Análisis del primer año del gabinete de Milei (Informe de Investigación N° 13). Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET). <https://citra.org.ar/publicaciones/informes-de-investigacion-del-observatorio-de-las-elites/informe-de-investigacion-no-13-la-inestabilidad-como-marca-distintiva/>

Foucault, M. (2004). *Naissance de la biopolitique*. París : Gallimard-Seuil.

Pierbattisti, D. (2025). *La teoría del capital humano como modelo societario*. *Ideas. Revista de filosofía moderna y contemporánea*, 10(21), 42-51.

Schultz, T. (1971). *Investment in Human Capital. The Role of Education and of Research*. Nueva York: Free Press.

Federalismo educativo: notas para una conversación

Marisa Díaz²⁷

Algo hay que hacer

Desafíos y tensiones singulares atraviesan el presente del sistema educativo argentino. Viejos y nuevos problemas reclaman respuestas; preocupaciones y expectativas se agolpan y animan una conversación social que rueda desordenadamente en diferentes ámbitos sobre la educación en general y la escuela pública en particular. Una conversación que, en un común denominador, reconoce la necesidad del *algo hay que hacer con la educación de nuestro país*, un acuerdo que prontamente se desarticula y deshilacha, cuando se pretende consensuar los horizontes y caminos para posibles agendas públicas de trabajo.

Entre los asuntos que circulan en esa conversación aparece el federalismo educativo como un tópico de baja intensidad, propio de diálogos muy específicos, un problema complejo, espinoso; un tema opaco para la opinión pública, pero de nítida incidencia en el diseño y gestión de las políticas educativas.

En 42 años de vida democrática, los gobiernos nacionales y jurisdiccionales han asumido posiciones diversas con respecto a la condición federal del sistema. Así, lo federal en tanto asunto político-institucional ha sido asumido y gobernado como una nota constitutiva y estructurante del sistema, un obstáculo a eludir, un telón de fondo de incidencia eventual/formal en las decisiones, una expresión de las asimetrías, entre otras posiciones.

Reconocer que no todas las fuerzas políticas que gobernaron y gobiernan comparten una posición a favor de la construcción y el sostenimiento de un federalismo educativo de concertación representa una tarea no menor, un punto de partida a partir del cual complejizar las lecturas que simplifican, fragmentan o empobrecen los posibles análisis de la incidencia de la cuestión federal en el despliegue territorial de toda política orientada a nuestro sistema de educación pública.

Actualizar una conversación en torno al federalismo supone entre otras acciones, interrogarnos nuevamente sobre la relación de mutua correspondencia entre los fines y objetivos de un sistema educativo y un proyecto de país, para resituar desde allí la discusión sobre lo educativo y lo escolar como notas constitutivas de un inacabado debate sobre la Argentina que vivimos y la que anhelamos como sociedad. Esta interrogación, de concretarse, puede movilizar a su vez el fortalecimiento de un planeamiento político de concertación, en tanto práctica institucional apta para direccionar y viabilizar la materialización de los consensos y la mitigación de las discrepancias o disputas, en virtud de aquello que decimos valorar como bien común, público y gran legado: la educación de las y los argentinos. Las respuestas que nos demos a este interrogante no solo serán argumentos para debates del presente: nos permitirán de algún modo anticipar los tiempos educativos que vendrán, sobre todo si en ellas con laboriosidad artesanal,

²⁷ Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo [UMET]

no eludimos una valoración proactiva de lo hecho ni la preocupación por lo no logrado, convirtiendo lo pendiente en una agenda política-técnica diligente.

En qué sentido avanzar

Desde la perspectiva de los derechos de toda la población del territorio argentino, promover la concertación de las políticas educativas por parte del gobierno nacional es condición ineludible para la consolidación de una educación de calidad, inclusiva y justa. Desplegar y sostener en el tiempo una práctica institucional con esta marca demanda una acción gubernamental amplia, generosa, que consolide logros y en simultáneo, se aboque al trabajo por lo pendiente, que no es poco, ni es para pocos. En esa dirección, nos interesa puntualizar tres cuestiones que a nuestro criterio representan asuntos a tensionar/revisar necesariamente, como contexto o texto de la agenda político-técnica diligente.

Las promesas educativas

El acceso a una buena educación, a la igualdad de oportunidades para una mejor vida, a una formación apta para un trabajo digno, a la realización de aspiraciones personales y familiares, al respeto y el cuidado, a saberes y aprendizajes equivalentes en calidad, a la formación en servicio, a un salario docente jerarquizado, a una infraestructura escolar adecuada, son algunas de las promesas y expectativas de todos los tiempos, que circulan en nuestro sistema entre estudiantes y docentes pero también habitan en amplios sectores de la sociedad, como conquistas o deudas. Estas promesas siguen vigentes, interpelando cotidianamente a las políticas educativas nacionales o jurisdiccionales, particularmente cuando no se cumplen.

¿Por qué volver sobre ellas como una nota a revisar en el presente? Porque lo prometido, aquello que enlaza a gobernantes y gobernados en un encuentro habilitante de posibilidades y expectativas, en un compromiso activo, se configura necesariamente a partir de una acción que directa o indirectamente implica una responsabilidad intergubernamental (nación-jurisdicciones) para materializarlas. Si alguno de estos actores institucionales se repliega en sus funciones y compromisos, es altamente probable que se profundice la fragilidad de las condiciones de posibilidad de concreción de esas promesas, en particular si esto sucede con quien tiene mayores atribuciones y capacidad de incidencia en ese encuentro: el Estado nacional.

La justicia social como principio ordenador

Las definiciones contenidas en los fines y objetivos de la Ley de Educación Nacional, traman un vínculo nítido entre educación, justicia social y democracia. Siguiendo a Murillo (2016) podríamos afirmar que los consensos que la norma plasma integran tres dimensiones de la justicia social: la distribución, el reconocimiento y la participación. Cada una de estas dimensiones direccionaron, en las decisiones de gobierno que emergieron de este encuadre político-regulatorio, políticas educativas que produjeron cambios de sentidos, rupturas y novedades significativas en términos de justicia social al interior del sistema. Si bien no es objeto de este artículo el análisis de planes y programas de gobierno en sus diseños y efectos, es posible señalar que en el periodo 2003-2015, la extensión de la obligatoriedad, la restitución de las modalidades de enseñanza (incorporadas en la LEN), el Programa Integral para la Igualdad

Educativa de Argentina (PIIE), Conectar Igualdad, las definiciones del Consejo Federal a favor de la unidad pedagógica del primer ciclo del nivel primario²⁸ o la iniciativa de transformación de la educación secundaria²⁹ por citar algunas acciones, representan claramente una opción política construida en torno a la pretensión de superar desigualdades y asimetrías preexistentes, en una decisión orientada a traspasar la injusticia, que, en términos de Fraser, (2008) implica “desmantelar los obstáculos institucionalizados que impiden a unos participar a la par con otros, como socios con pleno derecho en la interacción social”.

¿Por qué volver a repensar la justicia social como categoría ordenadora del sistema? Porque transitamos políticas educativas que cuestionan e impugnan públicamente definiciones y prácticas a favor del derecho a la educación, provocando este hecho tensiones dilemáticas en el sistema, las instituciones y los sujetos que, de no abordarse y complejizarse, probablemente profundicen la naturalización de haceres injustos y excluyentes.

La revisión del federalismo educativo vigente

Posicionados desde el reconocimiento de lo federal como una nota constitutiva del sistema educativo argentino, sostenemos que esta condición debería ocupar un lugar más significativo en la conversación sobre decisiones de políticas educativas, asumiendo que el ejercicio del derecho a una buena educación para toda la población impone el compromiso político e institucional de rediscutir su organización y el funcionamiento dadas las tensiones y dificultades que han condicionado la relación entre las iniciativas nacionales y los intereses, y preocupaciones, de los escenarios territoriales.

¿Por qué volver a repensar el federalismo educativo? Porque este no solo requiere ser fortalecido, demanda una revisión integral más allá de lo normativo o de sus rituales habituales de negociación. Desde nuestra perspectiva adquiere relevancia detenernos en la tensión que lo federal entabla entre lo propio y lo común, entre las singularidades de los sujetos y los territorios y el país que los contiene. ¿Qué sería lo propio y lo común, lo universal y lo singular en una escuela más justa, más inclusiva en cualquier lugar de nuestra patria extensa y diversa? Esta y otras preguntas no podrían estar ausentes en la agenda político-técnica diligente que imaginamos/deseamos emerja, no solo como una acción reactiva a nuestro presente sino como una convicción en movimiento. Promover un mayor protagonismo de las jurisdicciones y las regiones en todo proceso de diseño y desarrollo de las políticas educativas, dar cabida a la cooperación horizontal y definir nuevos mecanismos de asignación de recursos son algunos de los puntos a ser consensuados en vistas a favorecer la visibilización y el achicamiento progresivo de las desigualdades existentes atentatorias de un federalismo educativo real y emancipador.

Algunos datos y hechos del presente para la reflexión

Señalábamos que las promesas del sistema, la justicia social como principio ordenador y el encuadre federal representan asuntos a considerar en una necesaria conversación sobre qué educación para qué país queremos construir. Cada uno de estos asuntos, desde nuestra mirada, se constituyen en definiciones habilitantes que al presente no se han consolidado como principios/encuadres políticos e institucionales de mediano plazo. Por el contrario,

²⁸ Resolución del Consejo Federal de Educación N° 174/12

²⁹ Resoluciones del Consejo Federal de Educación N° 84/09; N° 88/09 y N° 93/09.

actualmente, hay indicios concretos de retrocesos o estancamientos preocupantes en el proyecto educativo que supimos acordar en el corpus programático de la Ley de Educación Nacional. Al respecto Filmus (2024) señala:

A casi 20 años de la promulgación de la Ley de Educación Nacional, los principios, estrategias y metas propuestos en su texto se encuentran seriamente amenazadas por el acceso al gobierno de una fuerza política ‘libertaria’, que sostiene los postulados de la Escuela Económica Austríaca. Estas perspectivas se oponen a la escolaridad pública y obligatoria y proponen abiertamente la privatización de la educación a través de mecanismos como el voucher y el abandono del financiamiento de la educación por parte del Estado. El anarcocapitalismo no limita sus intenciones al intento de practicar un ajuste que equilibre las cuentas fiscales. Cuestiona los principios liberales, inclusive, los que dieron sustento a la Ley N° 1420.

Lo expresado puede constatar en datos/hechos que ejemplifican decisiones de un gobierno que se desentiende o combate la educación en tanto *bien público y un derecho personal y social, garantizado por el Estado*.³⁰

- En 2024 la organización Argentinos por la Educación publicó: “En términos del PBI, la inversión nacional en educación en 2025 será del 0,88%, por debajo de lo invertido en 2024 (0,91%) y 2023 (1,48%). En términos reales, el proyecto de Presupuesto 2025 estipula que la inversión con fondos nacionales en educación tendrá un incremento de fondos en 2025 de un 0,65%, tras una disminución del 40,20% en 2024 respecto de 2023. La educación superior recibirá el 66,5% del presupuesto de la Secretaría de Educación, seguido por el Plan Nacional por la Alfabetización que recibirá el 11,6%”.
- Asimismo, señalaba: “en 2025 se asignan por primera vez fondos del presupuesto al Plan Nacional de Alfabetización y se eliminarán los programas ‘Mejoramiento de la calidad educativa’, ‘Conectar Igualdad’, ‘Fortalecimiento territorial’ y ‘Acompañamiento de organizaciones educativas”.
- Por Decreto N° 579/24 del Poder Ejecutivo Nacional, se aprueba el Plan Nacional de Alfabetización, que a su vez ratifica la Resolución del Consejo Federal de Educación N° 471/24 “Compromiso Federal por la Alfabetización-Plan Nacional de Alfabetización”. Esta decisión, de gran repercusión mediática, aborda una problemática que consideramos acuciante: la calidad de los aprendizajes en lectura y escritura. El Acuerdo asume la problemática, pero restringe la acción nacional a la provisión de asistencia técnica y financiera a 24 planes jurisdiccionales, que en una mirada de conjunto no necesariamente representan enfoques y estrategias tendientes a una acción por lo común desde lo propio. Este hecho, que a priori puede ser interpretado como una acción respetuosa de las decisiones jurisdiccionales no garantiza, per se, que lo acordado contribuya a la no profundización de las brechas pedagógicas que atraviesan nuestro sistema en esta problemática. Asimismo, siguiendo a Diker (2024), el Plan vincula linealmente logros de aprendizajes con edad cronológica, le otorga una condición garante a lo que denomina el “frenesí evaluativo” y no establece con claridad que el problema

³⁰ Ley de Educación Nacional Título I, capítulo I, artículo N° 2.

que enfrentamos es la mejora de la alfabetización inicial y no el del analfabetismo funcional, según expresa Diker citando a la UNESCO: “el índice de alfabetización de la población argentina en 2022 es del 99%”.

- La Resolución N° 61/24 del Ministerio de Capital Humano crea el Programa de Asistencia “Vouchers educativos” destinado a brindar “una prestación temporaria a favor de las familias cuyos hijos asisten a instituciones educativas públicas de gestión privada de niveles inicial, primario y secundario con aporte estatal”.
- El Decreto de Necesidad y Urgencia N° 280/24 dispone dejar de efectivizar el pago del FONID.
- El Decreto de Necesidad y Urgencia N° 340/25 declara a la educación servicio esencial, restringiendo el derecho de huelga y modificando de hecho lo establecido en la ley de Educación Nacional en Título IV, capítulo I artículo N° 67, incisos “c,” l” y “m”.³¹
- El Decreto N° 341/25 deja sin efecto la participación del Estado Nacional en la Paritaria Nacional Docente.³²

Palabras finales

Quienes sostenemos que la educación pública es un derecho que solo se cumple cuando se ejerce, que una buena escuela no es un privilegio por la condición de origen, que el Estado no puede desentenderse de sus responsabilidades, que no hay educación de calidad sin un financiamiento adecuado y sostenido; sin la jerarquización de la formación y el trabajo de la docencia, sin asumir las desigualdades estructurales de nuestro país, sostenemos que *sí hay algo que hacer*. Esta decisión debiera configurar una iniciativa política centrada en la reconstrucción de una posición de responsabilidad cooperativa y solidaria al interior de la relación nación-provincias y de lo que en ella se puede/debe articular y concretar.

Lo por hacer en términos de federalismo incluye, a nuestro criterio, una exploración más analítica de los efectos de los actos de gobierno educativo que operan en la categoría nacional-federal y que hasta el presente suelen asumirse como una acción radial, en donde el Estado nacional es el centro y lo federal es sinónimo de un conjunto de jurisdicciones vinculadas a ese vértice desde singularidades que, en la mirada lejana y de trazo grueso, no siempre son reconocidas como notas identitarias insoslayables. Construir un sistema educativo cooperativo y solidario en el que el Estado nacional y las jurisdicciones redefinan el sentido de los consensos y tareas probablemente nos permita dotar de estabilidad y confianza a las promesas educativas, que para amplios sectores de la población siguen vigentes en calidad de apuestas irrenunciables. No habrá justicia educativa sin un sistema educativo más equitativo, más cercano, más interpretativo de las notas epocales que nos atraviesan, de las transiciones propias de un “tiempo liminal” (García Linera, 2022), de las controversias que se promueven en nombre de la calidad de la educación con argumentos falaces. La pretensión en definitiva es avanzar hacia un sistema nacional-federal que favorezca “protagonismos diversos, dúctiles y estratégicos por su cercanía a lo gobernado, sobre la base de

³¹ Por un reciente fallo del Juzgado Nacional de 1ra. Instancia del Trabajo Nro. 45 de Capital Federal, se suspendió la aplicación del Decreto.

³² Por la decisión judicial emitida por la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo en el mes de julio del presente año, se suspendió la aplicación del Decreto 341/25, ante una presentación efectuada por CTERA.

consensos justos ‘orientados con mayor énfasis a la búsqueda de la pertinencia de lo decidido que a la potestad del decisor’” (Díaz, 2024).

Bibliografía

Argentinos por la Educación. (2024). Informe Presupuesto Educativo 2025. Buenos Aires.

Belavi, G. y Murillo, J. (2016). Educación, democracia y justicia social. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social (RIEJS)*, 5(1), 13-34. <https://doi.org/10.15336/riejs2016.5.1>

Cao, H., Rey, M. y Serafinoff, V. A. (2016). Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino. *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (27). Santa Fe.

Díaz, M. (2024). Entre la concertación federal como problema y la preeminencia de la iniciativa nacional: el caso del Consejo Federal de Educación. En Baichman y Stoppanni, *Educación y políticas para lo común*. Buenos Aires: Ediciones del CCC

Diker, G. (2024). El Plan Nacional de Alfabetización y sus equívocos. Delamano.net <https://delamano.net/wp-content/uploads/2024/08/Diker-sobre-el-Plan-Nacional-de-Alfabetizacion.pdf>

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de ‘nuevo signo’. *Educação & Sociedade*, 32(115). Campiñas. www.redalyc.org/articulo.oa?id=87319092006

Filmus, D. (2024). La ley de Educación Nacional: una legislación para construir una política de Estado. *Anales de la Educación Común*, 5(1-2), 58-68.

Filmus, D. y Kaplan, C. (2012). *Para una sociedad más justa. Debates y desafíos de la educación nacional*. Buenos Aires: Aguilar.

Fraser, N. (2008). *Escalas de justicia*. Barcelona: Herder.

Frigerio, G. (s.f.). *Tener o tener lugar*. Buenos Aires: Epílogos / El Abrojo.

Garcés, M. (2023). Colapso y promesa. Universitat Oberta de Catalunya. *Pensamiento al margen. Revista Digital de Ideas Políticas*, (18), 51-64. ISSN 2386-6098. www.pensamientoalmargen.com

García Linera, Á. (2022). *La política como disputa de las esperanzas*. Buenos Aires: CLACSO.

Gómez, M. (2020). *Sistema Federal de Gobierno de la Educación: el caso del Consejo Federal de Educación en la Argentina*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Universidad del Salvador.

Ley de Educación Nacional N° 26.206.

Ley Federal de Educación N° 24.195.

¿Hacia una nación de proveedores de servicios? Panorama de las políticas federales y de la CABA en la era de las plataformas

Victoria Albornoz Saroff³³

Introducción

El sector audiovisual argentino se encuentra en un punto de inflexión histórico, producto de la convergencia de factores disruptivos de enorme magnitud. Uno de ellos, de carácter global y tecnológico-económico, con el avanzado proceso de las economías de plataformas OTT (*over the top*, por sus siglas en inglés) y el advenimiento de la Inteligencia Artificial (IA), que vienen reconfigurando la cadena de valor, los modelos de negocio y las relaciones laborales a nivel mundial. Otro, de carácter local y político-ideológico, se vincula con la administración de la flamante fuerza La Libertad Avanza, bajo la presidencia de Milei, enarbolada en un proyecto de austeridad fiscal y desregulación estatal que enmarca a la cultura, y en particular al cine, como un gasto prescindible y un campo de “batalla cultural” (Boletín Oficial de la República Argentina, 2024a; Página 12, 2024). Por otro lado, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), bajo la jefatura de Jorge Macri, ha profundizado una estrategia pragmática y orientada al mercado, diseñada para atraer capital internacional y consolidar a la ciudad como un polo de producción global (Buenos Aires Ciudad, 2024, 2025c). Estas dos trayectorias, lejos de ser fenómenos aislados, están configurando un ecosistema de sostenibilidad incierta. Se trata de un modelo nacional de desmantelamiento del fomento estatal y un modelo municipal de incentivos, que depende de la existencia de un capital humano y técnico forjado, precisamente, por las estructuras que hoy se buscan eliminar.

Este artículo tiene como propósito analizar estos marcos políticos, sus instrumentos legales, los fundamentos ideológicos y los impactos de ambas gestiones sobre la estructura económica de la industria audiovisual, las condiciones laborales de sus trabajadores y el panorama de la propiedad intelectual en un contexto global dominado por las plataformas OTT. A través de un análisis cualitativo de textos legales, comunicaciones gubernamentales, informes sectoriales y cobertura mediática, se busca sintetizar una visión integral de la transformación que atraviesa uno de los sectores más dinámicos y heterogéneos de la economía y la cultura argentina.

Para comprender la magnitud de las transformaciones actuales, es preciso analizar el marco legal, institucional y económico que históricamente regulaba al sector: la Ley de Fomento de la Actividad Cinematográfica Nacional N° 17.741 (Ley 17.741, 1968; Decreto 1248/2001, 2001). Esta legislación, originada en 1968 y modificada sustancialmente en 1994, estableció un paradigma de fomento –entendido como promoción, estímulo y desarrollo– en lugar de una mera subvención estatal. Su objetivo era crear un círculo virtuoso que permitiera la existencia de una cinematografía nacional robusta y diversa, capaz de expresar la identidad cultural de nuestro país.

En el centro de este andamiaje se encuentra el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), concebido como un ente público no estatal, dotado de autarquía y autonomía. Esta

³³ Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET), Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

figura jurídica es crucial, ya que dota de autonomía a las políticas sectoriales, al no depender de las decisiones presupuestarias del Poder Ejecutivo de turno. Sus funciones primordiales son el fomento, la regulación y la difusión de la actividad cinematográfica en todo el territorio nacional (Boletín Oficial de la República Argentina, 2023b, 2023c; INCAA, 2023). El INCAA no solo administraba los fondos para la producción, sino que también regulaba la exhibición, fiscalizaba la actividad, organizaba festivales de calibre internacional como el de Mar del Plata, y sostenía la Escuela Nacional de Experimentación y Realización Cinematográfica (ENERC), una de las instituciones de formación más prestigiosas de la región.

La clave de la autonomía del INCAA y de dicho modelo de fomento reside en su mecanismo de financiamiento: el Fondo de Fomento Cinematográfico. Este se nutre de recursos de afectación específica, generados por la propia actividad audiovisual, lo que lo aísla del Tesoro Nacional y, por ende, del debate sobre el gasto público financiado por impuestos generales. Sus principales fuentes de ingreso son un impuesto del 10% sobre el precio de cada entrada de cine vendida en el país; un impuesto del 10% sobre la venta o alquiler de videogramas grabados –un concepto que sentó un precedente sobre la taxación del consumo audiovisual– y el 25% del total de las sumas percibidas por el Ente Nacional de Comunicaciones en concepto de gravamen a la facturación de los servicios de comunicación audiovisual (canales de televisión abierta y por suscripción).

Este diseño establece un sistema de subsidio cruzado interno: las ramas más comerciales y masivas de la industria, como la exhibición en salas y la televisión, financian la producción de nuevas obras, incluyendo aquellas con menor potencial comercial, pero de alto valor cultural, como el cine de autor, los documentales y las óperas primas (Decreto 1248/2001, 2001). Este mecanismo es mucho más que un subsidio estatal en el sentido tradicional, sino que se trata de una reinversión de recursos generados por el propio sector. Su desarticulación, lejos de implicar un ahorro para contribuyentes, interrumpe un ciclo de reinversión diseñado para garantizar la soberanía cultural y la diversidad de voces, y evitar que la producción audiovisual quede a merced de la lógica del mercado y de los grandes conglomerados internacionales.

Según informes del propio INCAA y de la Secretaría de Cultura, en el año 2022, la industria generaba cientos de miles de puestos de trabajo directos e indirectos, con un impacto significativo en el Producto Bruto Interno (PBI) cultural. En 2023, se subsidiaron 236 películas, y la cuota de mercado del cine nacional alcanzó el 7,35% del total de espectadores, una cifra que, aunque inferior al pico histórico del 17,84% en 2014, demostraba una presencia constante en las salas. Las tres películas argentinas más vistas ese año sumaron más de 1,8 millones de espectadores, lo cual evidencia una conexión con el público (La Nación, 2024a).

Sin embargo, el modelo no estaba exento de críticas, las cuales fueron instrumentalizadas por la nueva administración para justificar su reforma. Existían señalamientos recurrentes sobre la eficiencia del INCAA, con informes que indicaban que los gastos en personal y burocracia consumían una porción desproporcionada de los recursos en comparación con los fondos efectivamente destinados al fomento (La Nación, 2024a; InfoBae, 2024). El gobierno de Milei, en los considerandos de sus decretos, ha enfatizado datos como el hecho de que, de las 236 películas subsidiadas en 2023, solo cuatro superaron los 100.000 espectadores, argumentando que se financiaba un cine de escaso interés para el público (InfoBae, 2024). Estas críticas, si bien reflejaban debates válidos dentro del sector sobre la necesidad de modernizar y optimizar la gestión, fueron presentadas por la nueva administración, no como un llamado a la reforma, sino

como la justificación para un desmantelamiento sistémico, marcando el inicio de un programa más amplio de ajuste fiscal y desregulación del Estado. El sector audiovisual, y en particular el INCAA, se convirtió en uno de los blancos emblemáticos de esta nueva orientación, no solo por razones económicas, sino también profundamente ideológicas.

La transformación del modelo de fomento se ejecutó a través de una serie de normativas que, en conjunto, desarticularon la estructura de apoyo a la producción nacional. El Decreto 662/2024 sentó las bases del nuevo esquema que redujo drásticamente el porcentaje de los fondos de fomento destinados a subsidios, pasando de un mínimo del 50% a un máximo del 20%. Estableció un tope para los subsidios individuales, que no podrían exceder el 50% del costo total de producción de un proyecto. Además, eliminó la cuota de pantalla, un mecanismo que obligaba a las salas a exhibir un porcentaje de cine nacional, aunque en la práctica su cumplimiento y fiscalización ya eran endebles. Una de sus cláusulas más disruptivas fue la imposición de una restricción que impide a las productoras beneficiarias de un subsidio solicitar uno nuevo hasta un año después de haber recibido el anterior o de que la película se haya exhibido, lo que ocurra más tarde: una medida que afecta negativamente la propia dinámica productiva, en la que muchas veces existen grandes distancias en el tiempo entre que un proyecto culmina y su exhibición comercial; al tiempo que, en palabras del propio sector, atenta contra la capacidad de las empresas para mantener una continuidad productiva (Espacio Audiovisual Nacional, 2024b).

La Resolución 16/2024, emitida por el nuevo presidente del INCAA, Carlos Luis Pirovano, fue el brazo ejecutor de la política de austeridad. Suspendió “toda erogación económica vinculada a apoyos y aportes institucionales”, incluyendo el financiamiento a festivales de cine (como el de Mar del Plata), el apoyo a estrenos y la asistencia a provincias y a la CABA. Asimismo, congeló la renovación de contratos de personal, el pago de horas extras y los gastos de movilidad, lo que paralizó de facto la capacidad operativa del Instituto para cualquier actividad de fomento.

El Decreto 984/2024 modificó el artículo 30 de la Ley de Cine, lo cual alteró fundamentalmente el mecanismo de liquidación de subsidios. A partir de esta norma, el subsidio se calcula como un porcentaje del “producto bruto de boletería” (70% para películas sin interés especial y 100% para las de interés especial), con un tope equivalente al costo de una “película nacional de presupuesto medio”. Sin embargo, su disposición más transformadora es la contenida en el Artículo 2º, que establece: “En ningún caso el INSTITUTO NACIONAL DE CINE Y ARTES AUDIOVISUALES podrá adelantar o anticipar cualquiera de los subsidios previstos en la Ley N° 17.741”. Este cambio de un sistema de apoyo previo y durante la producción a un esquema de reembolso post-exhibición, condicionado al éxito comercial, representa la anulación práctica del concepto de fomento al riesgo creativo.

La prohibición de anticipos constituye el golpe más certero al cine independiente. La producción cinematográfica, especialmente fuera de los grandes estudios, opera con financiamiento por proyecto. Las productoras requieren capital inicial y garantías de apoyo futuro para contratar guionistas, asegurar derechos, conformar equipos técnicos y, crucialmente, atraer mecanismos de coproducción internacional o inversión privada (Mercado Audiovisual, 2025). Al eliminar cualquier forma de apoyo financiero previo a la finalización y estreno de la obra, el Estado deja de ser un socio que comparte el riesgo creativo. Esto crea una barrera de entrada casi infranqueable para cualquier empresa productora desprovista de espalda financiera propia o privada suficiente para financiar íntegramente una película, un costo que hoy asciende a cientos

de millones de pesos. En la práctica, la efectividad de esta única cláusula es la de dismantelar el “semillero” de nuevos talentos y condenar a la inacción a una vasta mayoría de los cineastas independientes del país.

“Con la tuya, contribuyente” y la ideología de la libertad

La justificación de estas medidas por parte del gobierno se ha articulado en torno a tres ejes discursivos. El primero es la eficiencia económica, argumentando la necesidad de terminar con el “despilfarro” de recursos en “películas que no ve nadie” y de optimizar el uso de los fondos públicos (La Nación, 2024b; Buenos Aires Herald, 2024a). El segundo es la protección del contribuyente, encapsulado en frases de alto impacto como la negativa a seguir financiando festivales de cine “con el hambre de miles de chicos” (Buenos Aires Herald, 2024b). El tercero, y quizás el más profundo, es de tipo ideológico. Pirovano, el presidente del INCAA, ha sostenido que las reformas buscan que la industria sea más competitiva y menos dependiente del Estado, fomentando el “riesgo empresario” y vinculando el apoyo estatal directamente al éxito de taquilla, que a su juicio fortalece la industria en lugar de debilitarla (La Nación, 2024b).

Sin embargo, este discurso presenta una contradicción fundamental. La principal justificación es la responsabilidad fiscal y el ahorro de dinero del contribuyente. No obstante, la fuente de financiamiento del INCAA es un fondo autárquico que se nutre de gravámenes específicos sobre la propia industria y no de la recaudación de impuestos como el IVA o Ganancias. Desfinanciar al INCAA no implica un ahorro para la ciudadanía ni una reducción que impacte significativamente en el déficit nacional. Lo que ocurre es que se interrumpe la reinversión de los fondos generados por el propio sector. Esto sugiere que la motivación principal no es económica, sino política e ideológica: dismantelar una institución cultural percibida como un bastión de la “batalla cultural” utilizando un argumento fiscal que distorsiona el espíritu del financiamiento del sector.

El enfoque de la administración Macri

Mientras el gobierno nacional procedía con el dismantelamiento del sistema de fomento, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se centró en la continuidad y expansión de programas diseñados para atraer producciones y capitales internacionales, promoviendo a la ciudad como un centro de servicios audiovisuales competitivo a nivel global, políticas ya iniciadas por sus predecesores, en particular por Horacio Rodríguez Larreta.

Las producciones internacionales, que operan con presupuestos millonarios y planificaciones a largo plazo, requieren estabilidad jurídica, financiera y política. Al ofrecer reglas de juego claras, incentivos económicos concretos y respaldo institucional, el gobierno de la Ciudad se posiciona como una jurisdicción en competencia. Su instrumento central es el programa “BA Producción Internacional”, un sistema de *cash rebate* o reembolso en efectivo (Buenos Aires Ciudad, 2022). Este mecanismo no busca financiar la creación de contenido original desde su concepción, sino incentivar el gasto local de producciones que ya cuentan con financiamiento, mayoritariamente extranjero. El programa funciona de la siguiente manera: a las productoras que realizan total o parcialmente sus proyectos en la ciudad se les reintegra un porcentaje de los gastos elegibles incurridos en el territorio porteño. Para 2025, la convocatoria establece una devolución de hasta el 25% de los gastos, con un piso de inversión local de 200 millones de pesos y un tope de

reembolso de 250 millones de pesos por proyecto (Buenos Aires Ciudad, 2025c, 2025a). Los proyectos elegibles incluyen largometrajes y series de ficción, animación, docuficción y programas de entretenimiento. El programa está diseñado para atraer inversiones internacionales y se dirige a productoras locales que actúan en coproducción o como proveedoras de servicios para gigantes del *streaming* y productoras globales.

Este enfoque representa un giro en las políticas de fomento a la producción cultural hacia la incentivación de la prestación de servicios. El modelo de fomento nacional tenía como objetivo principal la creación y retención de propiedad intelectual argentina, sin importar su viabilidad comercial inmediata (Decreto 1248/2001, 2001). En cambio, el modelo de *cash rebate* de CABA incentiva el gasto en bienes y servicios locales por parte de entidades extranjeras. Aunque el reembolso se otorga a la empresa productora local, esta opera en la mayoría de los casos como una “productora de servicios” para un cliente internacional, que es el titular final de la propiedad intelectual. Por lo tanto, se trata de una política que fomenta activamente una reconversión del rol de la industria local, que pasa de ser creadora y propietaria de productos culturales a convertirse en una fuerza de trabajo de alta calidad y costo competitivo para proyectos globales.

Dicha estrategia se complementa con otras dos herramientas clave: la primera es el Distrito Audiovisual, creado por la Ley N° 3.876, que ofrece un régimen de incentivos fiscales a las empresas del sector que se radiquen en una zona delimitada de la ciudad. Los beneficios incluyen la exención del pago de impuestos locales, así como del Impuesto de Sellos. La otra es Buenos Aires Film Commission, una ventanilla única para las producciones. Su rol es reducir las fricciones burocráticas, ofrecer asesoramiento y promover activamente a Buenos Aires en mercados. La política de CABA se justifica por su capacidad de generar puestos de trabajo (Buenos Aires Ciudad, 2025c), y efectivamente, los rodajes internacionales contratan a un gran número de técnicos y profesionales locales. Al mismo tiempo, la política nacional está provocando un desempleo masivo. Los empleos creados por la ciudad son en su mayoría roles técnicos y de servicio en contratos por proyecto, no para los líderes creativos que son dueños de la propiedad intelectual. Se genera así una situación en la que la Ciudad crea puestos de trabajo a corto plazo, mientras la Nación destruye el ecosistema que permite el desarrollo de trayectos creativos sostenibles.

El impacto en el empleo es una de las consecuencias más dramáticas y visibles. La sostenibilidad a largo plazo de este modelo de servicios es cuestionable. La principal ventaja competitiva de CABA no es solo su costo, sino la altísima calificación de sus recursos humanos (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, 2005). Este talento no surgió espontáneamente: es el resultado de sus históricas entidades empresariales, obreras y autorales, décadas de un sistema de fomento a través del INCAA y de las instituciones educativas. A largo plazo, al destruir la cantera de talentos, la política nacional inevitablemente degradará la calidad de un ecosistema sobre el que se sostiene el modelo de incentivos de la ciudad.

Implicancias sobre la propiedad intelectual

El cambio de un modelo de fomento a uno de servicios tiene implicaciones directas sobre la titularidad de la propiedad intelectual. En el esquema del INCAA, los productores y creadores locales retenían los derechos sobre sus obras, lo que les permitía beneficiarse de su explotación a largo plazo en diferentes ventanas y territorios (Barrenchea, 2014). En el modelo de servicios

para plataformas, la norma es que la propiedad intelectual sea propiedad de la empresa comisionista como sucede en el caso de acuerdos con las plataformas OTT que financian la producción a cambio de la totalidad de los derechos a nivel mundial (Baladrón y Bizberge, 2021).

Esto sitúa a la masa creativa local en una posición de negociación estructuralmente débil frente a los gigantes globales. Es común que las plataformas ofrezcan contratos de *buy-out*, (aquellos en los que se paga una suma fija por el trabajo creativo y se elimina el derecho a percibir regalías o residuales por la explotación futura de la obra), una práctica que entra en colisión con la tradición del derecho de autor continental, vigente en Argentina, que protege los derechos morales y patrimoniales irrenunciables de los autores. Las legislaciones nacionales de la región a menudo no están armonizadas con los contratos estandarizados de ley anglosajona que imponen las plataformas, lo que genera un vacío legal y una desprotección para los creadores locales (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, 2021).

Palabras finales

El análisis de las políticas implementadas sugiere una transición desde un modelo de cinematografía nacional con una impronta de autor hacia un modelo de enclave productivo, técnicamente competente pero culturalmente subordinado. La política nacional, al retirar el soporte al riesgo creativo, empuja a los productores locales a buscar refugio en el único segmento que recibe estímulos: la prestación de servicios para producciones internacionales concentradas en esa ciudad.

Los potenciales beneficios económicos de este último modelo –ingreso de divisas, ocupación de la capacidad instalada y generación de empleo técnico– deben ser considerados en función de la sostenibilidad cultural y creativa a largo plazo. La pérdida de la capacidad de generar y poseer propiedad intelectual propia implica una cesión de la soberanía audiovisual, un concepto que se ve erosionado no solo en lo político, sino fundamentalmente en lo cultural (Becerra y Mastrini, 2024).

Ante el colapso del fomento federal, se avizora un riesgo de fragmentación y agudización de la precarización laboral, donde principalmente podrán producir realizadores con acceso a redes de financiamiento internacional. El panorama regulatorio actual no responde a una estrategia coherente. La política nacional no regula la era de las plataformas: la ignora al dismantelar el único instrumento de fomento y protección que podría actuar como contrapeso al poder de los conglomerados globales, lo cual deja al sector audiovisual local desprotegido y a merced de las fuerzas del mercado internacional. Por su parte, la política de la CABA abraza la economía de plataformas de manera acrítica, ofreciendo incentivos directos sin establecer salvaguardas suficientes para la retención de propiedad intelectual local, el desarrollo de carreras creativas a largo plazo o la promoción de la diversidad de contenidos. El resultado es un entorno regulatorio fragmentado e inestable que, lejos de fortalecer al sector, amenaza con despojarlo de su identidad, precarizar a sus trabajadores y limitar su capacidad de contar sus propias historias. La sostenibilidad a largo plazo de la industria audiovisual argentina, en su riqueza y heterogeneidad, está seriamente comprometida, no por falta de talento o de público, sino como consecuencia de decisiones políticas que resultan antagónicas con la soberanía y la diversidad cultural.

Bibliografía

Baladrón, M. y Bizberge, A. (2021). Producciones argentinas para plataformas: su dimensión económica en la industria audiovisual local. *Revista Argentina de Comunicación*, 9(12), 89-122.

Barrenchea, M. (2014). La industria del cine en la Argentina. En PwC (Ed.), *Perspectivas del negocio del entretenimiento y los medios en la Argentina 2014-2018*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Becerra, M. y Mastrini, G. (2024, 7 de junio). El mapa de medios en la era Milei. *Revista Anfibia*.

Bizberge, A. y Moyano, J. (2022). Diversidad en la oferta de contenidos nacionales en plataformas de video a demanda por suscripción en Argentina. *De Signos y Sentidos*, 23(1), e0012.

Boletín Oficial de la República Argentina. (2023a, 5 de mayo). Resolución 577/2023.

Boletín Oficial de la República Argentina. (2023b, 8 de diciembre). Resolución 2023-2244-APN-INCAA#MC.

Boletín Oficial de la República Argentina. (2023c, 24 de agosto). Resolución 1357/2023.

Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires. (2023, 29 de diciembre). Ley 6588.

Boletín Oficial de la República Argentina. (2024a, 11 de marzo). Resolución 16/2024.

Boletín Oficial de la República Argentina. (2024b, 11 de noviembre). Decreto 1035/2024.

Boletín Oficial de la República Argentina. (2024c, 5 de noviembre). Decreto 984/2024.

Boletín Oficial de la República Argentina. (2024d, 28 de noviembre). Resolución 72/2024.

Boletín Oficial de la República Argentina. (2024e, 20 de diciembre). Resolución 122/2024.

Buenos Aires Ciudad. (2022, 10 de mayo). Decreto N° 175/2022.

Decreto 293/2024. (2024, 2 de abril). Administración Pública Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina.

Decreto 662/2024. (2024, 24 de julio). Apruébase Reglamentación de la Ley de Fomento de la Actividad Cinematográfica Nacional N° 17.741. Boletín Oficial de la República Argentina.

Decreto 984/2024. (2024, 5 de noviembre). Reglamentación de la Ley de Fomento de la Actividad Cinematográfica Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina.

INCAA. (2022, abril). Estudio de Impacto Económico y Tributario del Sector Audiovisual Argentino.

INCAA. (2023, 9 de marzo). Resolución 302/2023; Resolución 599/2023.

INCAA. (2023, 7 de febrero). Resolución 207/2023.

InfoBae. (2024, 5 de noviembre). Se definieron los nuevos lineamientos para los subsidios del cine argentino en el INCAA.

La Nación. (2024a, 25 de enero). Los números del Incaa: gasta más en burocracia que en hacer películas; los estrenos que no vendieron ni diez entradas.

La Nación. (2024b, 13 de noviembre). Carlos Pirovano: “Todo lo que se hizo en los últimos 10 años no fortaleció la industria audiovisual, más bien la debilitó”.

Ley 17.741. (1968, 14 de mayo). Ley de fomento de la actividad cinematográfica nacional. Boletín Oficial de la República Argentina.

Mercado Audiovisual. (2025, 15 de mayo). Argentina: El Espacio Nacional Audiovisual presentó el informe sobre el 2024 del INCAA.

Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado. (s.f.). Desregulación. <https://www.argentina.gob.ar/desregulacion>

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. (2021). El entorno jurídico y el ecosistema de la distribución de contenidos audiovisuales en la era digital en determinados países de América Latina.

Resolución 545/2024. (2024, 26 de agosto). Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales. Boletín Oficial de la República Argentina.

La fragilidad como norma: el riesgo de institucionalizar la precariedad³⁴

Centro de Innovación de las Trabajadoras y los Trabajadores³⁵

Introducción

El Centro de Innovación de las Trabajadoras y los Trabajadores (CITRA) es una institución científico-tecnológica de doble dependencia entre el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). Creado en 2014, el CITRA surge como resultado de un proceso asociativo entre sindicatos y organismos de ciencia y tecnología a partir del reconocimiento del mundo del trabajo como un eje medular en el proceso de construcción de conocimiento, la innovación y el desarrollo. Surge así del diálogo entre saberes generados en el ámbito académico y del mundo del trabajo que se organizan acorde a las reglas del método científico para producir nuevo conocimiento que pueda generar procesos innovativos de relevancia en la experiencia cotidiana de los trabajadores y sus organizaciones sindicales. Con este propósito, una de las principales líneas de trabajo del CITRA consiste en la construcción de indicadores económicos, sociales y políticos que permitan dimensionar y monitorear las transformaciones de la sociedad contemporánea y contribuir con información científica confiable y de calidad a los procesos de organización y cambio.

En esta dirección, desde 2019 elabora el Índice de Fragilidad Social (IFS) y el Índice de Fragilidad Laboral (IFL), con el objetivo de producir información actualizada sobre la situación socio-laboral de la población argentina a través de la construcción de datos cuantitativos que sirvan como insumo para la toma de decisiones y para el desarrollo de investigaciones en ciencias sociales.

A través de la actualización periódica de estos índices se busca visibilizar la complejidad de la realidad socio-laboral en Argentina, a partir de la superposición de problemas asociados a la desprotección laboral, la inestabilidad, la capacidad de ingresos y pobreza. En este sentido, la sistematización de estos indicadores tiene el propósito de discutir miradas dicotómicas entre nociones de formalidad e informalidad, desde las que se clasifican las formas de inserción en el mercado de trabajo, evitando afirmaciones que diseccionan a la población trabajadora de acuerdo a su inserción ocupacional y señalando la existencia de un universo cada vez más amplio que no se circunscribe al modelo de empleo asalariado protegido. Atender a la fragilidad socio-laboral permite evidenciar la heterogeneidad de inserciones por fuera de las relaciones salariales.

En definitiva nuestras indagaciones se sostienen en una concepción amplia de desprotección, que incorpora no sólo al empleo no registrado sino también a un sector nutrido principalmente por tipos de trabajo llamados “por cuenta propia”, que se desempeñan en actividades vitales para la economía, sin reconocimiento formal ni enmarcadas en leyes laborales pero encuadradas en

³⁴ La elaboración del IFS y del IFL fue desarrollada en el marco de Proyectos para Unidades Ejecutoras del CONICET por Marta Novick, en colaboración con Ana Paula di Giovambattista y Ana Garriz. La actualización periódica está a cargo de Sonia Balza bajo la supervisión de María Inés Fernández Álvarez.

Los informes se encuentran disponibles aquí: <https://citra.org.ar/publicaciones/informes-de-fragilidad-laboral/> / <https://citra.org.ar/publicaciones/informes-de-fragilidad-social/>

³⁵ Centro de Innovación de las Trabajadoras y los Trabajadores [CITRA] de CONICET-UMET.

una relación de explotación, como pueden ser las tareas domésticas y del cuidado, la pequeña obra pública, las actividades del cartoneo y reciclado, la venta ambulante, el arte callejero, el trabajo en la costura, por mencionar algunas actividades laborales de enorme magnitud pero con escaso reconocimiento social. Así, lo que unifica a estos conjuntos de trabajadores es la existencia de una inserción laboral precaria. La polisemia del concepto de precariedad permite identificar esta condición más allá de los rasgos específicos de las inserciones laborales.

El presente escrito presenta los principales resultados extraídos de los informes de Fragilidad Social y Fragilidad laboral entre 2016 y 2024.³⁶ Este análisis evidencia un deterioro sostenido de ambos indicadores, con un agravamiento significativo en el año 2024. Las políticas económicas implementadas por el gobierno de La Libertad Avanza han provocado un aumento del desempleo y de la precarización, así como el deterioro del poder adquisitivo de los ingresos. Estas políticas generan mayores niveles de incertidumbre para las familias trabajadoras y representan un retroceso en materia de derechos sociales y laborales. En definitiva, el modelo actual no solo expulsa a miles de personas del mercado laboral regulado, sino que también busca institucionalizar la precariedad como norma.

Análisis crítico con base en datos de Fragilidad Social y Fragilidad Laboral

La metodología propuesta para la elaboración de ambos índices se basa en la construcción de indicadores a partir de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC y las canastas básicas de pobreza e indigencia actualizadas.

Para la elaboración del Índice de Fragilidad Social se utilizan cuatro componentes. El primero, denominado “fragilidad por ingresos” se construye con base en las personas cuyos ingresos se sitúan hasta un 50% por encima de la línea de pobreza. El segundo componente se denomina “fragilidad estructural” y abarca a las personas que combinan características sociodemográficas y laborales de mayor exposición a la pobreza. Además de contar con ingresos que apenas superan la canasta básica, las personas en esta situación presentan una alta tasa de dependencia en el hogar, bajos niveles educativos, inserciones en ocupaciones de baja calificación e inestables, que las exponen a situaciones de desocupación. El tercer y cuarto componente refieren a las personas bajo la línea de indigencia y bajo la línea de pobreza. La indigencia se define por un ingreso insuficiente para cubrir las necesidades alimentarias básicas, mientras que la pobreza (no indigente) abarca a aquellas personas cuyo ingreso alcanza para satisfacer las necesidades alimentarias pero no la canasta básica total.

Por su parte, el Índice de Fragilidad Laboral sintetiza tres dimensiones: a) el déficit de empleo, definido como la inestabilidad de las ocupaciones; b) la precariedad laboral, entendida como la calidad de los puestos de trabajo disponibles; y c) el poder de compra de los ingresos familiares en relación con la línea de pobreza.

El análisis comparativo del período 2016-2024 demuestra una trayectoria persistente de deterioro social, que consolida nuevos umbrales de pobreza, aunque con algunas especificidades en función de las políticas económicas de cada periodo. Así, el análisis anualizado expuesto en el gráfico 1 indica que la Fragilidad Social entre 2016 y 2018 se caracterizó por una estabilidad en

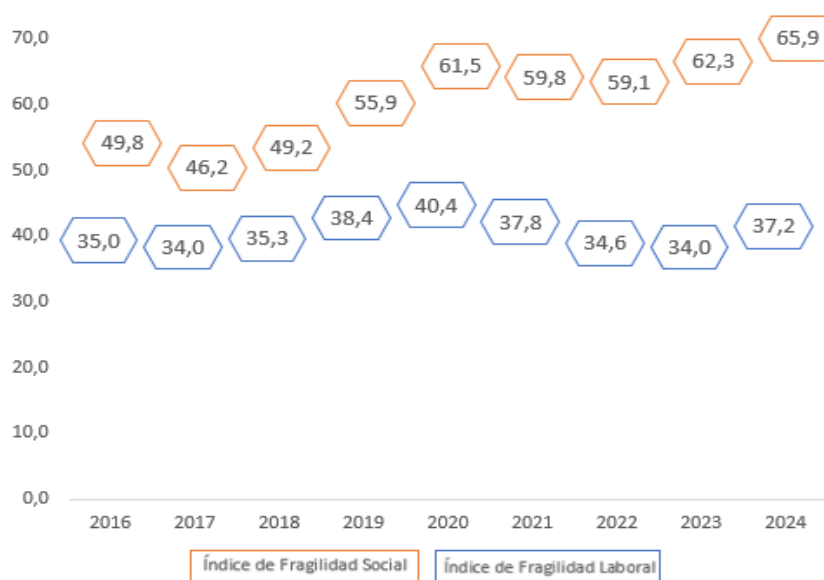
³⁶ Para un desarrollo más exhaustivo de la metodología de cálculo del IFS se sugiere la lectura del [Índice de Fragilidad Social al primer semestre de 2024. Análisis regional por sexo y edad \[CITRA, 2024\]](#)

valores altos, cercanos al 50% de la población, con leves oscilaciones pero sin evidenciar mejoras significativas. Al contrario, durante 2019 se produjo un intenso incremento de la fragilidad al ubicarse en 55,9%, es decir casi 7 puntos porcentuales más que el año anterior, marcando un deterioro abrupto de las condiciones sociales. El período 2020-2022 expresa un nuevo salto hacia niveles muy elevados, consolidándose en torno al 60%, que alcanzó su máximo histórico cercano al 66% en el año 2024, como producto de las políticas regresivas en materia socioeconómica luego de la asunción de La Libertad Avanza al gobierno nacional.

En cuanto al Índice de Fragilidad Laboral, la etapa 2016-2019 se caracterizó por un deterioro progresivo, alcanzando al 38,4% de la población en 2019. Entre los años 2020-2022, se produjo un descenso notable de 40,4% a 34,6%, que se expresó en una disminución de la fragilidad de más de 6 puntos porcentuales. Este proceso indicó una mejora relativa en los indicadores laborales hasta el último bienio 2023-2024, momento en que ascendió del 34,0% al 37,2%.

En síntesis, el IFS muestra una trayectoria ascendente con niveles críticos en 2019 y 2023-2024, mientras que el IFL presenta un ciclo más oscilante: aumenta hasta 2019 para descender hasta 2022 y finalmente volver a incrementarse en los años posteriores. Esto refleja que la fragilidad social se mantiene en un sendero de agravamiento continuo, mientras que la fragilidad laboral tiene fases de alivio parcial, aunque sin revertir su carácter estructural.

Gráfico 1. Total aglomerados urbanos. Índice de Fragilidad Social - Índice de Fragilidad Laboral. Promedio anual entre 2016 y 2024 (%).



Fuente: CITRA, 2025.

Dinámica de los componentes de la Fragilidad Social (2016-2024)

En el gráfico 2 se exhibe la dinámica de los tres componentes que se utilizan para construir el Índice de Fragilidad Social. En cuanto a la población indigente, se observa un amesetamiento entre 2016 y 2018, que se ubica entre el 6,2% y 5,8%, respectivamente. En cambio, a partir de

2018 la indigencia casi se duplicó, alcanzando en 2020 el 10,6%, como consecuencia de la combinación de dos elementos: la crisis cambiaria de 2019 y los efectos de las políticas de aislamiento durante el primer año de la pandemia en 2020. No obstante, hasta 2022 la indigencia descendió levemente al 8,2%, como producto de la recuperación parcial de la economía y la implementación de programas sociales/productivos como el IFE y el ATP. Sin embargo, entre 2023–2024, volvió a producirse un salto crítico en la tasa de indigencia, que se elevó del 10,8% al 13,2% como consecuencia de las medidas implementadas por el gobierno de La Libertad Avanza, que incluyeron una fuerte devaluación del peso en diciembre de 2023 y un profundo ajuste macroeconómico durante 2024.

En cuanto a la población pobre no indigente, entre 2016 y 2018 se produjo una caída de 1 punto porcentual, pasando del 24,8% al 23,8% en respectivos años, lo que evidencia una ligera mejora en un contexto de estancamiento económico. En contraste, entre 2019 y 2020, la población pobre no indigente aumentó del 27,6% al 30,9%, producto del deterioro de los ingresos laborales. A la recesión de 2019, evidenciada en la caída del salario real, la pérdida de empleo y el deterioro del trabajo registrado, se sumó el impacto de la pandemia de COVID-19 en 2020, que detuvo la actividad económica y provocó el aumento del desempleo. Por otra parte, entre 2021 y 2022, el crecimiento de la inflación impidió experimentar mejoras derivadas de la reactivación económica, por lo que la pobreza se ubicó en torno al 29,3%. Durante el bienio 2023 y 2024, se produjo una nueva escalada de la pobreza como consecuencia de la pérdida de poder adquisitivo y las medidas de ajuste, pasando del 29,6% al 32,4%.

Por último, la evolución de la población frágil, es decir aquella en riesgo de empobrecimiento,³⁷ evidenció un leve crecimiento del 18,8% al 20,4% entre 2016 y 2018, se mantuvo estable con un mínimo aumento al 20,5% entre 2019 y 2020, mientras que se incrementó al 21,3% de la población entre 2021 y 2022, pese a ciertos niveles de recuperación del empleo, y hacia los años 2023 y 2024 se redujo al 20,3%.

En síntesis, a lo largo del período analizado, tanto la pobreza como la indigencia registraron oscilaciones, con momentos de ascenso y de descenso, que no alteraron su trayectoria de incremento sostenido. Especialmente a partir de 2019, se observa un salto significativo en ambas variables y con la pandemia de 2020 estas cifras se dispararon. Si entre 2021 y 2022 se registró una mejora parcial entre ambas dimensiones, aunque sin lograr una reducción sostenida, hacia 2023 y especialmente en 2024 la pobreza volvió a escalar y la indigencia trepó a su valor más elevado del período. En paralelo, la población considerada “frágil” se mantuvo estable durante todo el período. Sin embargo, hacia 2024 disminuyó levemente, lo que indica que parte de esos hogares pasaron a engrosar los niveles de pobreza e indigencia.

³⁷ La delimitación temporal del período 2016–2024 se explica en la disponibilidad y continuidad de las series estadísticas publicadas por el INDEC.

Gráfico 2. Total aglomerados urbanos. Composición del Índice de Fragilidad Social: población indigente, población pobre no indigente y población frágil. Promedio anual entre 2016 y 2024 (%).



Fuente: CITRA, 2025.

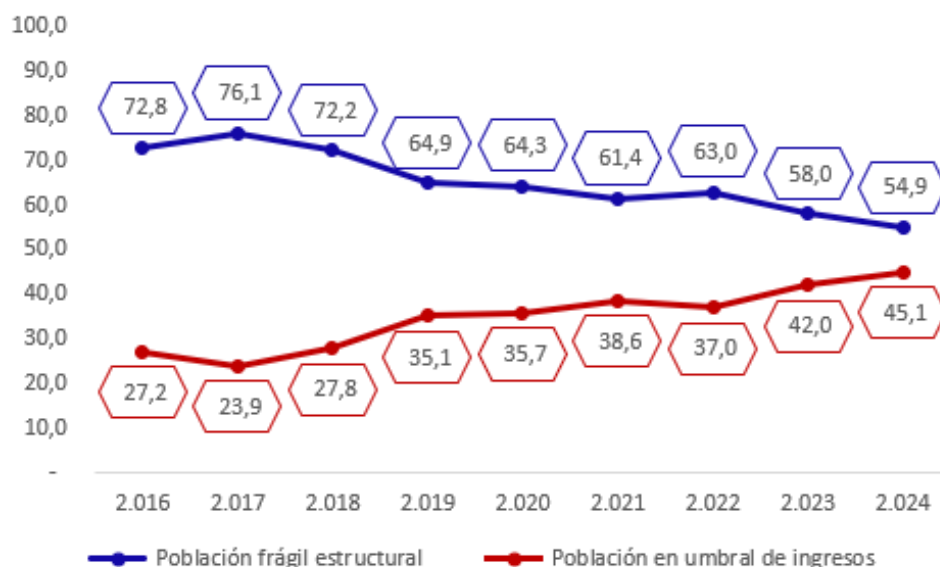
La fragilidad no disminuye, cambia de forma

El Gráfico 3 muestra las variaciones en la composición interna del IFS, distinguiendo entre la fragilidad por ingresos y la fragilidad estructural. Dado que ambas dimensiones conforman un mismo total, la disminución en la segunda se traduce necesariamente en un incremento en la primera, lo que no supone mejoras en el bienestar general de la población, salvo en los casos en que la fragilidad total –como se evidenció en el gráfico anterior– experimente una reducción efectiva.

Entre 2016-2017, la fragilidad estructural se ubicó en 72% y 76%, mientras que la población en umbral de ingresos se encontraba en niveles más reducidos en 24% y 27% en los respectivos años. Esto expresa que las personas contaban con un poder adquisitivo que les permitía abastecerse de bienes y servicios por encima de la canasta básica total, de modo tal que en esos años las situaciones de fragilidad se explicaron principalmente por las condiciones estructurales de largo plazo. Entre 2018 y 2019, observamos un descenso de la participación de la fragilidad estructural (72%-64%, respectivamente) por efecto del deterioro de los ingresos, ya que la fragilidad no estructural aumentó del 28% al 35%. Como señalamos previamente, este escenario implicó un desplazamiento del tipo de fragilidad. A partir de 2020 y hasta 2022, este proceso continuó: la fragilidad estructural se estabilizó en torno al 61%-58% mientras que la fragilidad por ingresos creció hasta el 38%, evidenciando un crecimiento sostenido de la vulnerabilidad hacia dimensiones ligadas al deterioro de la capacidad adquisitiva. Por último, en el bienio 2023-2024, esta tendencia se profundizó, ya que la fragilidad estructural alcanzó el 55% mientras que

la fragilidad por el umbral de ingresos tocó su máximo histórico en 45%. En síntesis, el panorama general está lejos de mostrar mejoras sustantivas. Según lo expuesto en el Gráfico 3, la población en situación de fragilidad por ingresos tiende a incrementarse y, cuando se registra una leve disminución, esta responde al impacto de la pobreza. Lo que se busca destacar con esta representación es el cambio en la composición interna de la fragilidad: entre 2016 y 2024, si bien su magnitud se mantuvo relativamente estable, se observa una reconfiguración que desplaza el peso hacia los problemas vinculados con la capacidad adquisitiva de los ingresos.

Gráfico 3. Total país. Composición de la Fragilidad: población en umbral de ingresos y población frágil estructural, entre 2016 y 2024 (%).



Fuente: CITRA, 2025.

Las tres dimensiones de la fragilidad laboral

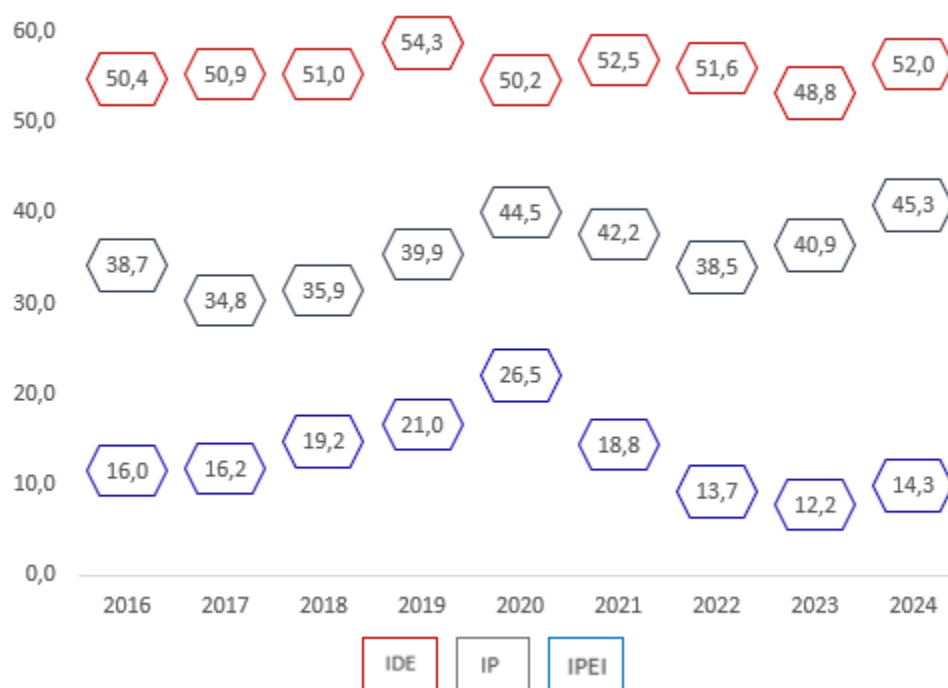
El gráfico 4 presenta de manera sintética la evolución anual del porcentaje de población activa que atravesó problemas asociados con el déficit de empleo, la precariedad y los ingresos insuficientes entre 2016 y 2024.

En 2016, el déficit de empleo afectaba al 16,0% de la población activa, alcanzando su punto máximo en 2020, con el 26,5% como consecuencia de los efectos de la pandemia. En los años posteriores, descendió sostenidamente, alcanzando en 2023 un 12,2%, el valor más bajo del período. En 2024, el déficit de empleo volvió a incrementarse a 14,3% sin volver a niveles críticos previos. Por su parte, la precariedad laboral se mantuvo relativamente estable, entre 48,0% y 54,0% a lo largo de todo el período, aunque manifestó picos en 2019 (54,3%) y 2021 (52,5%), con su piso mínimo en 2023 (48,8%). La tendencia es un nivel estructuralmente alto, con oscilaciones entre 4 y 5 puntos porcentuales. En cuanto al Índice de pobreza e ingresos, en 2016 ya presentaba valores altos, con un 38,7% de la población. Aunque este guarismo se redujo entre 2017 y 2018, en 2019 volvió a incrementarse, ubicándose en 39,9%. A pesar de las políticas de transferencias monetaria directa implementadas durante el año 2020, la fragilidad por ingresos alcanzó al 44,5% de la población, por efecto de la pandemia y la imposibilidad de millones de personas de

generar trabajo e ingresos, principalmente en el caso trabajadores no asalariados y precarizados. Tras un leve descenso en 2021-2022, en el año 2023 alcanzó el 40,9%, marcando su pico máximo en 2024, con un 45,3%.

Por tanto, la fragilidad se manifiesta como un problema persistente y creciente, con un fuerte deterioro en la post pandemia y un profundo agravamiento a partir de la asunción al gobierno nacional de La Libertad Avanza.

Gráfico 4. Fragilidad laboral en perspectiva comparada: dinámica del empleo, la precariedad y el poder adquisitivo entre 2016 y 2024. En %



Fuente: CITRA, 2025.

Reflexiones finales

El análisis de la evolución de la fragilidad social y laboral en Argentina entre 2016 y 2024 muestra un cuadro de agravamiento en la situación de vulnerabilidad de amplios sectores de la población. Los episodios de mejora relativa no lograron revertir una tendencia estructural de deterioro. La evidencia demuestra que, aún con oscilaciones coyunturales, los niveles de fragilidad se consolidan en umbrales cada vez más altos y se expresan en una población trabajadora crecientemente expuesta a la inestabilidad, la pérdida de poder adquisitivo y la ausencia de derechos.

La trayectoria del Índice de Fragilidad Social confirma que los problemas de ingresos se volvieron el principal vector de vulnerabilidad, lo que indica una creciente dificultad para sostener el bienestar, incluso en hogares con inserciones laborales relativamente estables. En paralelo, el Índice de Fragilidad Laboral permite mostrar que los procesos de precarización

exceden la segmentación entre formalidad e informalidad, configurando un mercado de trabajo caracterizado por la inseguridad para amplios sectores de la población. En este sentido, el período analizado sugiere que, más que disminuir, la fragilidad muta, reconfigurando sus formas y afectando tanto a la población asalariada como a quienes se desempeñan en trabajos por cuenta propia y otras relaciones laborales.

El principal desafío consiste en evitar que la precariedad se consolide como horizonte estructural. Esto requiere repensar políticas públicas que combinen protección social, fortalecimiento de los ingresos y regulación activa del mercado de trabajo. Exige también la necesidad de ampliar las estrategias de organización de trabajadores y trabajadoras en sectores históricamente ausentes en las formas de protección laboral.

Finalmente, desde las investigaciones llevadas a cabo en CITRA, resulta imprescindible profundizar en los abordajes que permitan entender las nuevas configuraciones que adopta la fragilidad y sus impactos diferenciales según género, edad, territorio y condición socioeconómica. El seguimiento sistemático de los índices de fragilidad social y laboral constituye una herramienta clave no sólo para diagnosticar la situación actual sino también para incidir en los debates y decisiones orientados a garantizar un horizonte de trabajo con derechos y bienestar social.

Racismo estructural y repliegue estatal. El impacto del ajuste en las mayorías populares

Federico Pita y Jeremías Pérez Rabasa³⁸

Introducción

El gobierno encabezado por Javier Milei ha emprendido un proceso de desarticulación sistemática de políticas públicas, acompañado por un discurso negacionista respecto de las desigualdades estructurales. Este repliegue estatal se evidencia con crudeza en el desmantelamiento de programas que, aunque en algunos casos insuficientes en sus alcances y logros, reconocían la existencia de formas estructurales de exclusión racial. Este artículo analiza el impacto de estas políticas desde una perspectiva racial crítica, enfocándose en tres ejes: el vaciamiento institucional, la exclusión laboral y la profundización de la violencia institucional. Estos procesos son observados a partir de datos públicos, casos documentados y líneas de trabajo que se vienen desarrollando en distintos territorios del país.

Desmantelamiento institucional y negación del racismo

Una de las manifestaciones evidentes del repliegue estatal es la eliminación o parálisis de espacios institucionales que tenían como propósito el reconocimiento de derechos para grupos históricamente excluidos. El caso más emblemático en este sentido fue el cierre del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), un organismo creado en el año 1995. El INADI no solo era un espacio fundamental para la denuncia y la articulación de políticas públicas antidiscriminatorias, sino que era el órgano que contenía a la Comisión Nacional para el Reconocimiento Histórico de la Comunidad Afroargentina.

La Comisión había sido creada en el año 2020 para trabajar por el reconocimiento histórico, social y cultural de la comunidad afroargentina. Este espacio buscó promover políticas públicas orientadas a combatir el racismo estructural y a garantizar los derechos de la comunidad afrodescendiente del país. El proceso fue tan virtuoso que la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), lo catalogó como un ejemplo de buenas prácticas (CIDH, 2021, párr. 152), en un documento que establecía estándares de intervención estatal en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas afrodescendientes.

Con el cierre del INADI se desmanteló uno de los pocos organismos estatales dedicados a recibir, canalizar y acompañar denuncias por actos de discriminación. Paralelamente, los discursos de odio promovidos por altos funcionarios del actual gobierno contribuyen a generar un clima social propicio para la proliferación de prácticas racistas. Como muestra de este contexto, cabe mencionar la vandalización en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del monumento a la capitana María Remedios del Valle Rosas, heroína afroargentina y figura emblemática de la historia nacional. A la fecha, no se han identificado los responsables de dicho acto. Este episodio ilustra un fenómeno más amplio: la circulación creciente de discursos discriminatorios, que encuentran legitimidad en declaraciones de funcionarios de alto nivel. Es el Estado quien debe

³⁸ Núcleo de Estudios sobre Racismo y Desigualdades [NERyD] de la UMET.

asumir la responsabilidad de prevenir, sancionar y erradicar estos discursos y prácticas. La inacción o el respaldo implícito por parte de funcionarios públicos no solo resulta alarmante, sino que constituye una falta grave a la luz de los compromisos asumidos por el Estado argentino en el marco del Sistema Universal de Derechos Humanos.

Asimismo, la disolución de la Comisión para el Reconocimiento Histórico de la Comunidad Afroargentina implicó el cierre de un espacio clave de articulación entre el Estado y las organizaciones afrodescendientes. Esta Comisión contaba con un Consejo Asesor Federal, integrado por representantes de la comunidad afroargentina de distintas regiones del país, todos ellos con una reconocida trayectoria en la defensa de los derechos humanos y en la lucha contra el racismo y la discriminación. Cabe destacar que dichos cargos eran ejercidos *ad honorem* y que su designación se renovaba cada dos años, lo cual garantizaba un mecanismo participativo y transparente. No se trataba de nombramientos arbitrarios, sino de un proceso orientado a asegurar la representación democrática de la sociedad civil en instancias estatales de decisión.

En esos años, el propio Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH) señalaba la importancia de la consolidación de políticas públicas que jerarquizaran la experiencia de la comunidad organizada desde el proceso de planificación, ejecución, recolección y análisis de datos en la Resolución 47/21. Por otra parte, la CIDH señalaba la importancia de articular con las organizaciones de la sociedad civil para las capacitaciones en materia de racismo (CIDH, 2021, párr. 20). Ambas condiciones marcan un horizonte de la política pública que jerarquizó la agenda afroargentina y que puede darnos algunos elementos para pensar futuros desarrollos institucionales post Milei.

Aunque hacemos hincapié en el “campo político afrodescendiente” (Laó-Montes, 2017, p. 152), lo propio se puede decir del universo indígena y migrante. En el caso del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), la parálisis administrativa ha bloqueado procesos de relevamiento territorial, reconocimiento de personería jurídica y acceso a derechos básicos, como la vivienda y la salud. Esta inacción institucional implica no solo un desmantelamiento operativo, sino también una decisión política que niega la existencia del racismo estructural en el país. En materia migratoria, el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 366/25 desarticula en su esencia la ley 25.871 y perjudica a los migrantes más pobres, que son en su mayoría personas racializadas (Frezza, 2025).

Finalmente, cabe destacar que el desmantelamiento de políticas públicas trae consigo el borramiento estadístico y la parálisis de la producción de datos. Dos estrategias de invisibilización y silenciamiento que han atravesado toda la historia argentina (Pérez Rabasa, 2024). En los últimos años, se habían comenzado a implementar relevamientos estadísticos con enfoque étnico-racial en algunos organismos del Estado, promoviendo una lectura más precisa de las desigualdades. Aunque con problemas, este proceso tendía a cambiar una política de silenciamiento activo que había practicado el Estado Argentino durante todo el siglo XX; la actual gestión ha interrumpido este proceso. La ausencia de datos impide dimensionar el impacto del ajuste en comunidades racializadas y reproduce su invisibilidad. Esto tiene consecuencias directas sobre la planificación de políticas públicas. La falta de producción de datos también es una forma de violencia institucional, en tanto imposibilita reclamar por derechos cuya vulneración no es oficialmente registrada.

Precarización laboral racializada

Más allá de las políticas con enfoque centrado en lo étnico-racial, la política económica de la actual gestión afecta con particular dureza a las mayorías populares racializadas, que ya ocupaban posiciones precarias en el mercado laboral. El desmantelamiento de programas de empleo y el recorte de asistencia económica han dejado sin ingresos a miles de trabajadores. Los despidos, la caída en la formalización laboral y el aumento de las jornadas informales (Cabrera, 2025) son fenómenos que no solo se reflejan en las estadísticas actuales, sino que son una realidad concreta hace tiempo, que podemos palpar sobre todo en los barrios populares (Pérez Rabasa, 2024).

La precarización laboral reproduce y profundiza jerarquías raciales históricas. Los datos muestran que en los sectores más golpeados por el ajuste, como el trabajo doméstico, la construcción y los servicios informales, la población racializada está sobrerrepresentada (CEPAL, 2023). Estas ramas, caracterizadas por altos niveles de informalidad y desprotección, son a su vez las que reciben menos atención estatal en términos de inspección laboral o políticas de regularización. La retirada del Estado no solo consolida la vulnerabilidad económica, sino que naturaliza la idea de que los “negros y negras” –en el amplio sentido de la palabra (ya sean descendientes de indígenas, afrodescendientes o migrantes)– están destinados a ocupar los estratos más bajos del mercado de trabajo, lo que perpetúa un racismo que se vive en los salarios de miseria y las condiciones inhumanas de existencia.

El conurbano bonaerense es un claro ejemplo de este panorama. Allí, el cierre de fábricas y el recorte de programas sociales han dejado a miles de familias sin alternativas, lo cual las ha empujado hacia economías de subsistencia marcadas por la incertidumbre (Stang, 2025). Mientras tanto, la estigmatización mediática y política justifica la falta de inversión pública y criminaliza la pobreza (Pérez Rabasa, 2024). Este discurso no solo oculta el rol del Estado en el desmantelamiento de derechos, sino que refuerza la idea de que las mayorías populares racializadas no merecen protección laboral.

Frente a este escenario, los sindicatos, tradicionales actores en la defensa de los derechos laborales, tienen el desafío urgente de incorporar la perspectiva antirracista como eje central. Históricamente, el movimiento obrero argentino ha tenido dificultades para reconocer cómo el racismo estructura el mundo del trabajo. Hoy, cuando el ajuste profundiza estas exclusiones, es imprescindible que las centrales sindicales promuevan estrategias que combatan no solo la precarización, sino también la jerarquía racial que la sustenta. Esto implica, por ejemplo, exigir políticas de formalización con perspectiva étnico-racial, fiscalizar la discriminación en los empleos precarios, visibilizar el racismo económico y promover la representación política de sindicalistas que *se parezcan* a sus bases.

Violencia institucional legitimada

En el plano de la seguridad pública, el Estado despliega todo lo que se retrae en el resto de las materias que le competen. Así, se ha intensificado la criminalización de los sectores racializados. Los jóvenes “negros” son foco de detenciones arbitrarias, hostigamiento policial y prácticas de perfilamiento racial. Estos hechos, además de registrarse en testimonios y acompañamientos territoriales, son legitimados desde discursos oficiales. La habilitación institucional de estas

prácticas conlleva un grave retroceso en materia de derechos humanos y constituye una amenaza directa a la vida.

Estamos cumpliendo 5 años del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el caso *Acosta Martínez vs. Argentina* (CorteIDH, 2020). Todavía el Estado no ha desplegado políticas en materia de prevención de la persecución racial. Aunque el Estado aceptó la culpabilidad en el caso, no cumple la sentencia. Mientras tanto, los casos de violencia contra nuestros jóvenes siguen ocurriendo a diario, como los asesinatos por perfilamiento racial, conocidos popularmente en nuestro país como “gatillo fácil”. Quizás el caso más notable desde que la Corte Interamericana falló fue el de Lucas González, un joven asesinado por la policía de la Ciudad de Buenos Aires mientras volvía del club de fútbol donde jugaba profesionalmente, junto con algunos colegas. En el fallo en primera instancia, la Justicia determinó como agravante la motivación racista de los policías involucrados. Este es el primer fallo de este tipo en toda la historia penal argentina, lo que marca un activo silencio judicial sobre este tema (Pita, 2023).

El Poder Judicial, más allá de este caso mencionado, sigue aplicando sentencia con una ceguera racial notable, como en el caso emblemático, también post fallo de la Corte Interamericana, de Fernando Báez Sosa (Pita, 2023). Como en casi todos los fallos de este tipo, no se tuvo en cuenta y se desestimó la motivación racista de los criminales, que era explícita. Cada día que el Estado deja pasar, es un día en el que la comunidad afroargentina y toda la abrumadora mayoría no-blanca de nuestro país sacrifican a sus hijos. Según informa la Coordinadora Contra la Represión Policial e Institucional [CORREPI], cada 20 horas muere un joven en manos de las fuerzas de seguridad (Parodi, 2024).

Lo que necesitamos en este punto es que se cumpla el fallo de la Corte Interamericana. Necesitamos que se incorpore la perspectiva étnico-racial en la formación de los distintos cadetes-aspirantes de las fuerzas de seguridad y que haya capacitaciones obligatorias para los funcionarios de alto, medio y bajo rango de forma sistemática. También los funcionarios judiciales deberían estar incluidos en las capacitaciones obligatorias. Así como se señaló en el primer apartado, la falta de datos desagregados en materia de violencia institucional racista también marca un problema estructural del Estado, más allá de la profundización de este modelo de exclusión y violencia para las mayorías populares racializadas.

Reflexión final

El repliegue estatal promovido por el actual gobierno se puede observar en el ajuste económico y en términos políticos y simbólicos. A su vez, tanto en el discurso como en la acción en materia de seguridad, recrudece la violencia que reafirma la desigualdad estructural en clave racial. La desarticulación de políticas públicas que intentaban reconocer o reparar esas desigualdades afecta con especial crudeza a las mayorías populares racializadas. Frente a este escenario, el campo académico, sindical y comunitario tiene el desafío de producir conocimiento crítico, acompañar los procesos de resistencia y disputar sentidos en el espacio público. Este artículo constituye un aporte desde la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo para exponer estas problemáticas y fortalecer una agenda antirracista con base en los derechos humanos.

El vaciamiento del Estado se sostiene en una narrativa que deslegitima las luchas históricas de las comunidades racializadas y criminaliza sus demandas. Este despojo no solo deteriora la vida material, sino que impone la idea de que la pobreza es un fracaso individual y no resultado de un orden racista. En ese marco, la tarea urgente es disputar los sentidos dominantes que justifican este orden social desigual.

En esa disputa, la producción de conocimiento con anclaje territorial y compromiso político cobra un valor estratégico. No alcanza con describir las desigualdades, sino que es necesario nombrarlas junto a y desde quienes son/somos objeto de ellas, construir categorías propias que permitan comprender la especificidad del racismo en Argentina y elaborar propuestas que partan de la experiencia organizada de las comunidades. El rol de las universidades comprometidas con las luchas del presente es clave en ese proceso.

Asimismo, resulta fundamental recuperar y fortalecer las articulaciones entre organizaciones afrodescendientes, indígenas, migrantes, académicas, sindicatos y movimientos sociales. En un contexto de ofensiva autoritaria, la unidad en la acción es la única vía posible para frenar el avance del racismo institucional y construir políticas públicas transformadoras.

Finalmente, este trabajo busca aportar a esa tarea colectiva de nombrar, denunciar y transformar. Nombrar el racismo estructural en Argentina es una acción política antes que académica. Denunciar el vaciamiento estatal es una forma de defender derechos conquistados. Y transformar, en última instancia, requiere sostener la esperanza de que otro Estado, otro país y otro futuro son posibles si las mayorías racializadas están en el centro del proyecto democrático.

Bibliografía

Cabrera, Erika. (2025). Empleo: la informalidad afecta ya a más del 40 % de los trabajadores y crece desde hace 10 años. *Ámbito*. <https://www.ambito.com/economia/empleo-la-informalidad-afecta-ya-mas-del-40-los-trabajadores-y-crece-hace-10-anos-n6167908>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2023). *Panorama Social de América Latina 2023. La inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo*. Naciones Unidas. Santiago de Chile. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68702-panorama-social-america-latina-caribe-2023-la-inclusion-laboral-como-eje-central>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2021). *Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas afrodescendientes. Estándares interamericanos para la prevención, combate y erradicación de la discriminación racial estructural* (párr. 152, p. 68). <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DESCA-Afro-es.pdf>

Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas [CDH]. (2021). *Resolución 47/21. Mecanismo de Expertos para Promover la Justicia e Igualdad Racial en la Aplicación de la Ley*. <https://www.ohchr.org/es/hrc/subsidiaries/expert-mechanism-racial-justice-law-enforcemen>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Acosta Martínez vs. Argentina*. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_410_esp.pdf

Frezza, Á. B. (2025). *Feminización de la migración. Una mirada crítica a la movilidad humana con enfoque de género*. MJ-DOC-18293-AR. Microjuris.

Laó-Montes, A. (2017). Cartografías del campo político afrodescendiente en América Latina y el Caribe. En *Más allá del decenio de los pueblos afrodescendientes* (pp. 139–166). CLACSO. Colección Antologías del Pensamiento Social Latinoamericano y Caribeño.

Parodi, N. (2024). La violencia avanza. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/721439-la-violencia-avanza>

Pérez Rabasa, J. (2024). *Racismo y políticas migratorias. Investigación en Movimiento*. Universidad Nacional de Lanús. <https://investigacionenmovimiento.unla.edu.ar/racismo-y-politicas-migratorias/>

Pérez Rabasa, J. (2024). Infancias en la mira: pobreza, racismo y la baja de imputabilidad en Argentina. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/768078-infancias-en-la-mira-pobreza-racismo-y-la-baja-de-imputabili>

Pita, F. (2023). El color de la justicia. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/517267-el-color-de-la-justicia>

Pita, F. (2023). Las cicatrices del odio racial: Un fallo que no borra la realidad. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/569239-las-cicatrices-del-odio-racial-un-fallo-que-no-borra-la-real>

Stang, S. (2025). Por el plan de la Ley Bases solo se blanqueó el 0,3% de los trabajos informales: el porqué del fracaso. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/por-el-blanqueo-de-la-ley-bases-se-regularizaron-solo-16703-puestos-de-trabajo-por-que-hubo-baja-nid30072025/>

Implicancias laborales de una crisis estructural por la nueva desindustrialización en Argentina

Mario Luis Gambacorta y Leandro Terny³⁹

A modo de introducción

La trayectoria socio-económica-laboral argentina, en la última década, ha estado marcada por un nuevo y profundo proceso de desindustrialización. Esta, lejos de limitarse a una cuestión vinculada con la implementación de un modelo económico, conlleva transformaciones sustantivas en el mundo del trabajo. Y todo esto converge en una crisis estructural en favor de la consolidación de un proyecto de país en el que prevalecen la primarización, el extractivismo y la financierización.

El análisis desarrollado por Pablo Manzanelli (2025) permite dimensionar el alcance de esta segunda oleada desindustrializadora –posterior a la que atravesó el país entre 1976 y 2001–, y pone en evidencia no solo la magnitud del retroceso productivo sino también sus efectos regresivos sobre las condiciones laborales, la calidad del empleo y el poder de negociación de los sindicatos.

A diferencia de ciertos relatos que vinculan la desindustrialización a dinámicas naturales del desarrollo capitalista, como el cambio estructural hacia los servicios; la experiencia argentina revela un patrón de destrucción del entramado fabril fundado en políticas económicas regresivas, apertura comercial, valorización financiera y subinversión crónica.

Por ello, consideramos que también estamos frente a un proyecto de desindustrialización que se entronca con un modelo de país como el que caracterizamos en el primer párrafo.

Una crisis productiva con rostro laboral y empresarial

La desconfiguración de lo laboral

En línea con lo expresado en la introducción, al actual modelo económico lo entendemos como una reconfiguración, o quizás sea mejor expresarlo como una desconfiguración institucional, diseñada e instrumentalizada en tal sentido.

Asimismo, estos fenómenos no son neutros en términos de su incidencia en las relaciones laborales. Suelen ser devastadores para la supervivencia del trabajo dependiente y tutelado.

La industria manufacturera es uno de los sectores con mayor capacidad de generar empleo registrado, relativamente estable, con mejores salarios y mayor cobertura sindical. Su retracción, por tanto, afecta directamente la estructura del empleo y debilita las formas de tutela

³⁹ Núcleo de Políticas Públicas y Relaciones del Trabajo (NEPyRT) de la UMET.

colectiva del trabajo. Según Manzanelli (2025), entre 2011 y 2024 el producto industrial cayó un 19%, superando incluso el retroceso observado durante la dictadura y la década del noventa.

Esta caída no solo es cuantitativa, sino cualitativa, pues implica:

- a) el cierre de fábricas,
- b) la descapitalización productiva, y
- c) el deterioro de los eslabonamientos sectoriales.

El coeficiente de “des”industrialización

A lo anterior, se suma otro dato alarmante: entre 2013 y 2024 se perdieron 59.000 empresas formales –es decir, unidades productivas registradas con al menos un trabajador asalariado–, lo que representa una contracción del 9% del entramado empresarial nacional (Fundar, 2025).

Esta destrucción no es abstracta. Se traduce en miles de empleos formales perdidos, en un debilitamiento del entramado sindical y en una regresión de los derechos laborales conquistados. En síntesis, es la continuidad de un proceso de deslaboralización, expresado en una flexibilización en un sentido desprotectorio (Gambacorta, 2021), o en la lisa y llana vigencia de figuras no laborales.

Un indicador estructural clave de esta regresión es el coeficiente de industrialización, que mide la participación de la industria en el PIB. En 2024, cayó al 15,3%, el mismo nivel que la economía argentina tenía en 1930, al comienzo del proceso de industrialización sustitutiva (Manzanelli, 2025).

Este dato ilustra el carácter histórico y regresivo del proceso actual. En efecto, no estamos frente a un estancamiento, sino ante una verdadera reversión del desarrollo productivo. Esto ya ha comenzado a ser denominado como “industrialicidio” (Gambacorta et al., 2025, p. 67)

La situación se agrava aún más si se observa el impacto del primer año de gestión del actual gobierno. Solo en 2024, bajo la presidencia de Javier Milei, el producto industrial se desplomó un 9,2% en términos absolutos y un 10% per cápita, lo que marca uno de los mayores retrocesos anuales registrados (Manzanelli, 2025).

Subinversión y relaciones de poder

Uno de los aportes más relevantes del informe antes referido reside en identificar que, más allá de las oscilaciones de los gobiernos, el factor común que atraviesa las distintas etapas es la subinversión industrial, especialmente por parte de las grandes empresas.

Esta conducta, además, evidencia una racionalidad empresaria volcada a la acumulación financiera y la fuga de capitales, que desincentiva el empleo productivo y reduce las capacidades redistributivas de intervención de los actores laborales.

En un contexto de debilitamiento del aparato estatal y de regresividad normativa, la falta de inversión no solo destruye empleo, sino que impide construir un horizonte de previsibilidad para la negociación colectiva y las estrategias sindicales.

Desde la perspectiva de las relaciones laborales, este fenómeno expresa una lógica de profundización del disciplinamiento del trabajo, que favorece la transferencia de la renta a los sectores más concentrados y facilita la configuración de una sociedad menos integrada y democrática. En efecto, limita la distribución de la riqueza en un sentido democratizador e integrador, en favor de un modelo regresivo, y concentrador de las ganancias generadas en, cada vez, menos manos.

La desindustrialización no debe pensarse únicamente como un fenómeno técnico o económico, sino también como un proyecto político de reorganización regresiva de las relaciones sociales de producción, el cual debilita la centralidad del trabajo asalariado formal, fragmenta el tejido sindical y socava la capacidad de intervención y participación colectiva en el proceso productivo.

Pérdida de densidad sindical, informalización y desigualdad territorial empresarial

Menor densidad sindical

Otro efecto colateral pero central de la desindustrialización es la pérdida de densidad sindical. Así, al reducirse el empleo en sectores industriales tradicionales, donde históricamente se asentó gran parte del poder sindical argentino (metalúrgicos, mecánicos, textiles, químicos, alimentarios, construcción, navales, entre otros), se erosionan no solo las afiliaciones sino también las estructuras sindicales más tutelares (vgr: por actividad). Se afectan, simultáneamente, sus proyecciones en la estructura de la negociación colectiva; y todo esto se verá reflejado, en términos de mejores o peores resultados, en las redes organizativas, los convenios colectivos sectoriales, y los mecanismos institucionales e informales para la defensa de los derechos laborales y la seguridad social.

Estos fenómenos se expresan, territorialmente, a la vez, en una enorme desigualdad de la distribución empresarial.

Densidad y desigualdad empresarial

El 72% de las empresas formales del país se concentra en Buenos Aires, CABA, Córdoba y Santa Fe; mientras que las provincias del Norte Grande exhiben las menores densidades empresariales, con menos de 10 empresas cada 1.000 habitantes en casi todos sus departamentos (Fundar, 2025).

Lo anterior impacta directamente en las oportunidades de empleo formal, el acceso a redes sindicales y las condiciones materiales para la ciudadanía laboral. Por su parte, la desindustrialización, en este sentido, acentúa las brechas territoriales y condena a regiones enteras a un patrón de informalidad estructural y pobreza persistente.

A ello se suma un dato estructural preocupante: la densidad empresarial de Argentina hoy es igual a la de hace 30 años (11,9 empresas cada 1.000 habitantes). Esto revela, en realidad, un estancamiento crónico del desarrollo productivo. Por cada punto de crecimiento del PIB, solo se

incrementa en promedio 0,5 puntos la densidad empresarial (Fundar, 2025), lo que refuerza el carácter excluyente y poco redistributivo del patrón de crecimiento dominante.

Sin entramado productivo industrial sostenido y diversificado, no habrá posibilidad de avanzar en trabajo digno ni en una cobertura sindical efectiva. La justicia social, histórica, sindical y laboralmente vinculada con la industrialización, es víctima directa, no causa de estas variables.

Algunas implicancias laborales de la desindustrialización

La desindustrialización implica, para Argentina, una regresión en la capacidad del trabajo organizado de incidir en la estructura económica del país. Regresión que disminuye su participación no solo en la distribución de la renta sino también en la vida política, como protagonista histórico y actor transformador.

Desde el campo de las relaciones laborales, resulta imprescindible articular un enfoque crítico tutelar, que ponga en contexto estas situaciones y evidencie los intereses en juego (Gambacorta, 2021); especialmente en torno a este modelo de desindustrialización, no solo como problema económico sino como proceso político-laboral de desprotección y pérdida de soberanía.

Con la desindustrialización, y con la consecuente deslaboralización, se neutraliza la que consideramos como principal herramienta estratégica para acompañar los procesos de industrialización, enmarcándola con la vigencia de la justicia social. Concretamente, nos referimos al modelo sindical argentino, conforme las previsiones institucionales de la Ley 23.551 de asociaciones sindicales de trabajadores.

Por todo ello, cogimos que, para recuperar la centralidad de la industrialización como modelo de desarrollo, se requieren no solo políticas productivas activas, sino una nueva y dinámica arquitectura institucional del trabajo, que reconozca los derechos colectivos como condición de posibilidad para dicho desarrollo.

Hacia un horizonte de industrialización con justicia social

Las estrategias de freno a la desindustrialización, y más aún, las estrategias para potenciar una reindustrialización, deben ir de la mano de:

- a) un modelo de desarrollo que reoriente las ganancias hacia la inversión productiva,
- b) una reconstrucción de las capacidades sindicales,
- c) la ampliación de la cobertura de convenios colectivos,
- d) la promoción del trabajo dependiente y tutelado.

Es por eso que reivindicamos tres centralidades (Gambacorta et al., 2025):

- a) centralidad industrial,
- b) centralidad sindical, y

c) centralidad del trabajo dependiente y tutelado.

Por su parte, y como muestran los datos regionales, allí donde hay mayor densidad empresarial hay también menor pobreza estructural (NBI), más empleo formal y mejores indicadores sociales (Fundar, 2025).

En síntesis, toda política de desarrollo que aspire a la justicia social debe incorporar como eje central la democratización territorial de las capacidades productivas y del trabajo digno, con foco en la industrialización.

La nueva desindustrialización argentina no solo destruye capacidad productiva: destruye también estructuras de trabajo digno, fragmenta colectivos y comunidades laborales, debilita las tutelas individuales y, en especial, las colectivas (institucionalizadas para la defensa de los intereses de quienes trabajan, a través de sus organizaciones representativas).

Avanzar en un proyecto alternativo exigirá nuevos acuerdos marco socio-económico-laborales, que contribuyan a revalorizar y efectivizar, tanto la recuperación como la promoción expansiva de la industria; entendida esta como eje de soberanía productiva, potenciada por una centralidad de la industrialización, y con una ciudadanía laboral inexorablemente enmarcada por la justicia social.

Bibliografía

Basualdo, E., Manzanelli, P. (2024). *La teoría del ciclo del eterno retorno. Los desafíos que enfrentan los sectores populares en la etapa actual*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Fundar (2025, julio). ¿Cuántas empresas hay en Argentina? Argendata. <https://argendata.fund.ar/notas/demografia-empresarial/>

Katz, J., Kosacoff, B. (1989). *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. CEPAL.

Gambacorta, M. (2021). Un enfoque crítico tutelar para las relaciones laborales: categoría de análisis a modo de manifiesto. *Conceptos*, 96 (511), 73-105.

Gambacorta, M. (Dir.) et. al, (2025). *Para una Industrialización con Justicia Social. Declaraciones y Documentos 2024*. Grupo Ofensiva Nacional Democrática (OND). Buenos Aires: Publiquemos.

Manzanelli, P. (2025): La magnitud de la nueva desindustrialización. FLACSO - Área de Economía y Tecnología/CIFRA.

Zícarí, J. (2023) Cambiar la mentalidad: Martínez de Hoz y su relato sobre las estrategias utilizadas para combatir la inflación (1976-1981). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Vol. 13 N°25, págs. 17-53 (julio-diciembre)

Dogma y pragmatismo: costos y límites de la estabilidad macroeconómica

Instituto Estadístico de los Trabajadores⁴⁰

La Libertad Avanza inició su gestión en un contexto macroeconómico frágil: escasez de reservas internacionales en un marco de elevado nivel de endeudamiento externo y controles cambiarios. Las tensiones en el frente externo contribuyeron a acelerar la dinámica inflacionaria durante 2023, a partir de expectativas de devaluación crecientes –la brecha cambiaria promedio entre 13.11.23 y 12.12.23 ascendió al 156,2% en el MEP, y al 125,4% en el CCL–.

Tras su asunción, el gobierno impulsó una transformación significativa del esquema macroeconómico que se basó en dos ejes:

1) maxidevaluación inicial del tipo de cambio, que saltó un 118,3% entre el 12 y 13 de diciembre del 2023, y configuró, posteriormente, un proceso de apreciación cambiaria a partir de la regla de deslizamiento del 2% mensual del tipo de cambio; y su profundización en 2025 cuando el *crawling peg* se fijó al 1% mensual.

2) política fiscal contractiva y endurecimiento monetario, anunciando un paquete de ajuste equivalente al 5,2% del PBI.

Ambos ejes configuraron un *shock inicial* en el que la devaluación promovió la *licuación* de ingresos y pasivos, y el ajuste ofició de *motosierra*. Ese shock constituyó la precondition para la aplicación ulterior del programa de estabilización basado en el ancla cambiaria.⁴¹ A un año y medio de gestión, el balance arroja luces y sombras: el principal éxito se asocia al control sobre el tipo de cambio, y como corolario, a un veloz proceso de descenso de la nominalidad. En tanto, las principales sombras se identifican no como consecuencia directa de la estabilización, sino derivadas de la precondition para la estabilización. En efecto, el impacto contractivo del set de devaluación y ajuste aún persiste, y se manifiesta como tensiones sobre las *bondades* esperadas del ancla elegida: la actividad económica se contrajo y se deterioraron los indicadores laborales y de condiciones de vida.

En este marco, interesa marcar que *más allá de la lógica fiscalista que estructura la narrativa oficial el gobierno ha dado muestras concretas de pragmatismo*. En particular, su retórica ortodoxa se ha subordinado al manejo de las anclas nominales, en tanto el proceso de desinflación se constituyó en el principal activo político, y su defensa ha demandado iniciativas *poco ortodoxas* en pos de sostener la dinámica cambiaria. Así, el programa económico ha atravesado ya varias fases, cada una de las cuales tuvo como elemento clave una fuente de ingreso de divisas. De modo que la

⁴⁰ Instituto Estadístico de los Trabajadores (IET) de la UMET.

⁴¹ Véase para un abordaje sobre planes de estabilización en contextos de desequilibrios estructurales y alta inflación. Fanelli, J. M., Frenkel, R. [1987], "Desequilibrios, políticas de estabilización e hiperinflación en Argentina. Notas sobre el Plan Austral", Estudios Económicos, Número Extraordinario: programas heterodoxos de estabilización, pp. 39-89, 1987.

apuesta a mantener la estabilidad del tipo de cambio emerge como condición necesaria para sostener el descenso de la nominalidad y promover la dinamización de la actividad.

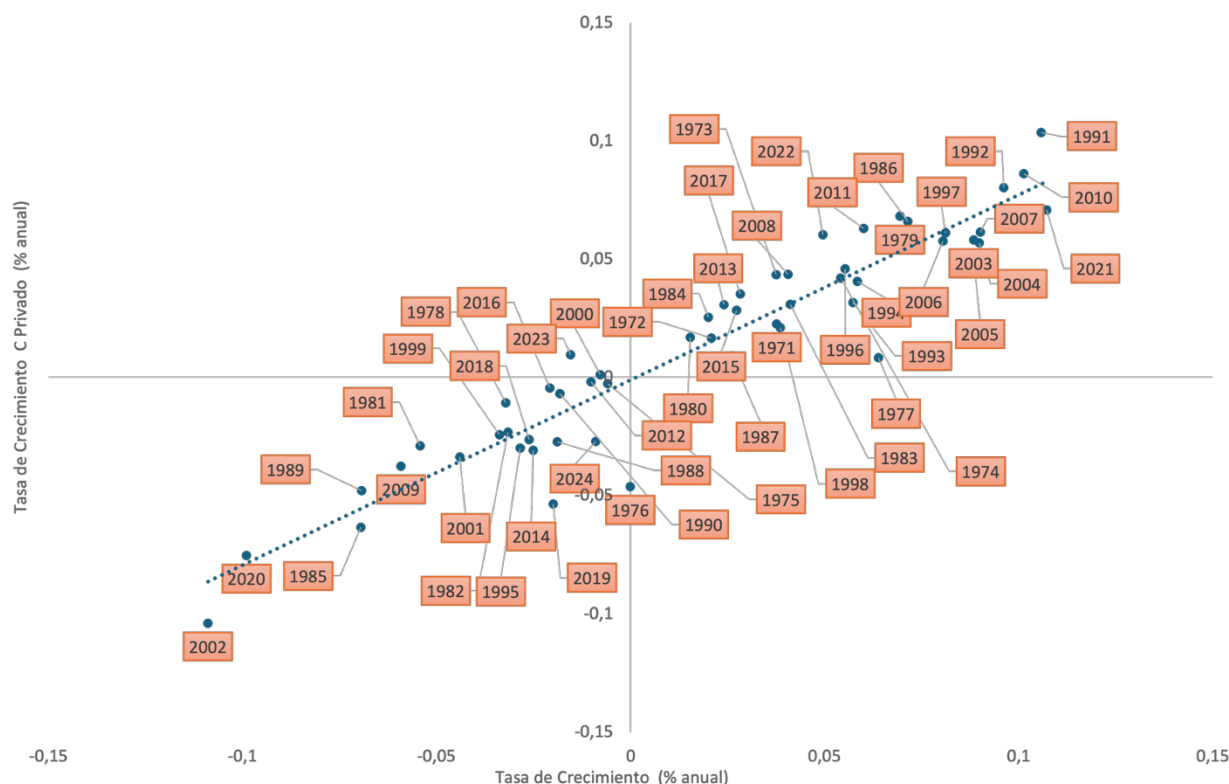
A continuación, se describen las etapas atravesadas desde fines del 2023, centrándonos en los desafíos inherentes al proceso de apreciación: entre el populismo y el FMI. Asimismo, buscaremos establecer paralelismos con otras etapas históricas a efectos de esbozar algunas reflexiones respecto a lo que se puede esperar de la economía argentina en el corto plazo.

Más allá de la retórica ortodoxa: populismo intrínseco al crecimiento y el límite externo

Existe una tendencia intrínsecamente populista del crecimiento en Argentina: entre 1970 y 2024, los años de crecimiento económico se han vinculado a la expansión de la demanda agregada, y, en particular, del consumo privado.

Gráfico 1 - Crecimiento de actividad y del consumo privado.

Correlación de la variación i.a, en porcentaje. 1970-2024



Fuente: Ferreres e INDEC.

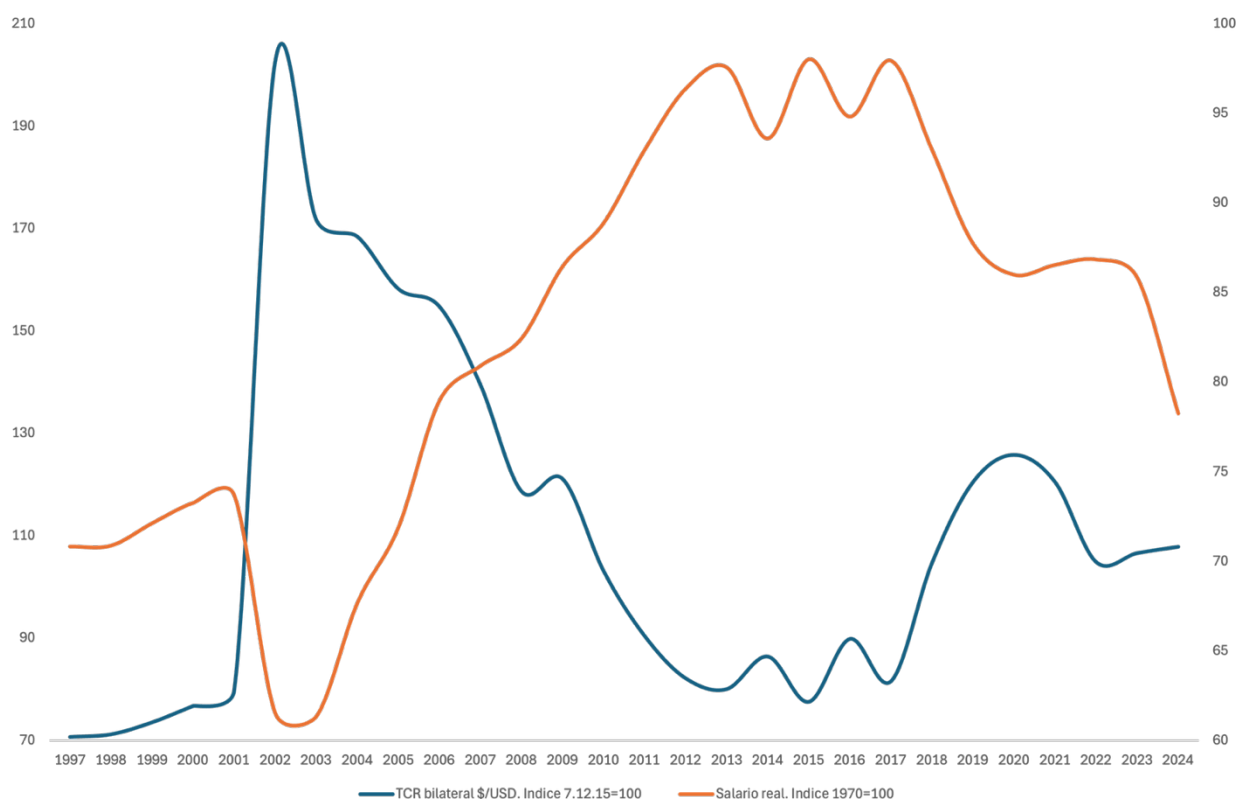
Y la dinamización del consumo privado sobreviene cuando el poder de compra de los ingresos fijos se eleva. Lo que ocurre ante la apreciación sostenida del tipo de cambio. En ese sentido, tanto si se entiende por *populismo* a la expansión de la actividad traccionada por el gasto de sectores populares –erosivo de la tasa de rentabilidad–, como si se define al *crecimiento populista* como aquel cuya tasa se torna incompatible con la disponibilidad dinámica de divisas para su

financiamiento, entonces pareciera no haber otro crecimiento posible que el populista. Y, con independencia de la perspectiva teórico-ideológica, toda administración busca dinamizar la actividad económica, al menos desde una óptica electoralista.

En ese sentido, marcamos que más allá de su retórica ortodoxa y fiscalista, el gobierno entendió que *la estabilidad cambiaria es condición necesaria para sostener el descenso de la nominalidad y promover algún tipo de dinamización de la actividad*, tras el fuerte impacto recesivo derivado del shock de inicio de gestión. En efecto, la apuesta oficial se orientó a sostener la dinámica de apreciación cambiaria a la espera de que el descenso de la nominalidad fuera lo suficientemente pronunciado y persistente como para generar una recomposición del poder de compra de los ingresos, siendo esta causalidad el principal beneficio asociado a la elección del tipo de cambio como ancla nominal, y que ha sido capitalizado por otras administraciones.

Gráfico 2 - Salario real y Tipo de Cambio Real. 1997-2024.

En números índice. TCR 07.12.15=100, eje izquierdo. Salario real 1970=100, eje derecho



Fuente: BCRA e INDEC.

Sin embargo, la condición *sine quo non* para sostener en el tiempo un proceso de apreciación radical en la acumulación de reservas internacionales. Y es este el tendón de Aquiles del modelo actual.

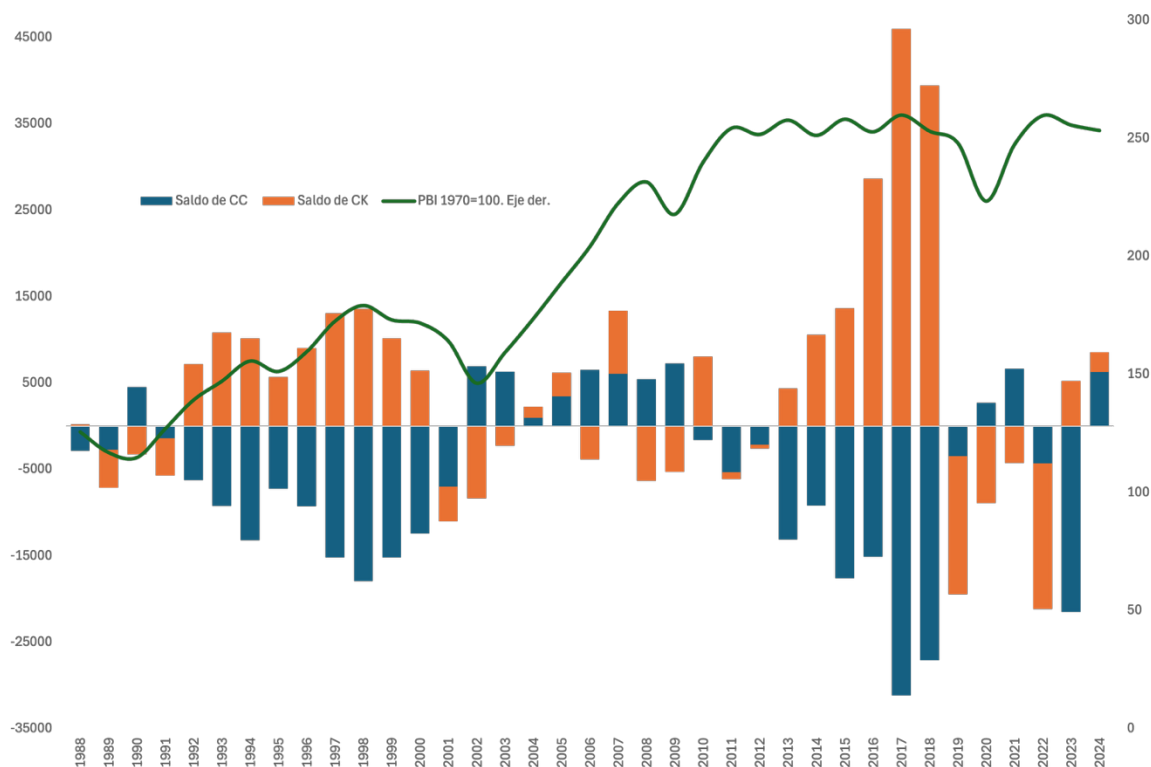
En el pasado reciente, otros programas económicos estuvieron basados en el set de apreciación cambiaria y políticas fiscal y monetaria contractivas: la convertibilidad y el período 2016-2019. En ambas experiencias la combinación entre apreciación y apertura comercial deterioraron la

dinámica externa de la cuenta corriente (CC), por lo que se requirieron superávits de la cuenta capital (CK) que posibilitaran acrecentar las reservas internacionales en manos del BCRA, siendo esta la variable que mide el poder real de la gestión para sostener la paridad cambiaria estipulada.

En el caso de la convertibilidad, el déficit externo crónico de CC –entre 1991 y 2001, el saldo deficitario de CC rondó los USD 10 mil millones anual promedio– fue financiado con: a) inversión extranjera directa, asociada al proceso de privatizaciones; b) deuda pública en los mercados internacionales; y, en menor medida, c) ingreso de capitales de portafolio. Estas fuentes de ingreso de divisas permitieron sostener el tipo de cambio fijo, pero no impidieron la vulnerabilidad ante shocks externos y reversión de flujos: cuando el financiamiento se interrumpió, el modelo colapsó y desató una de las mayores crisis socio-económicas de la historia del país.

Gráfico 3 - Cuenta Corriente, Cuenta capital y crecimiento. 1988-2024.

Base devengado, en millones de USD. PBI a precios constantes, 1970=100.



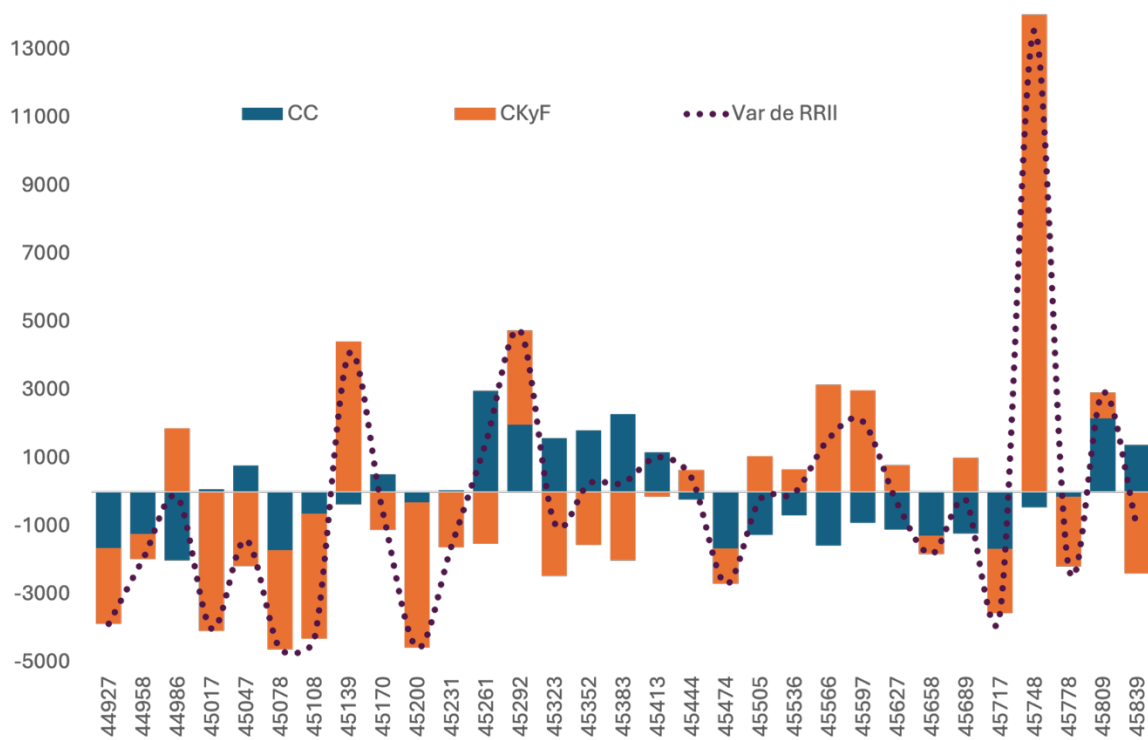
Fuente: INDEC y Ferreres.

En tanto, entre 2016 y 2019, el programa de desinflación se basó en política monetaria contractiva y anclaje cambiario, acompañado por una rápida apertura financiera y un veloz proceso de endeudamiento externo. Este esquema derivó en un marcado déficit en cuenta corriente –el promedio anual fue de USD 19 mil millones, con un pico de USD 30 mil millones en 2017– sostenido inicialmente por la emisión de deuda externa y el ingreso masivo de capitales de corto plazo atraídos por el diferencial positivo de tasas domésticas o *carry trade*. Sin embargo, al igual que en la convertibilidad, la fragilidad del financiamiento se expuso ante un cambio en las condiciones internacionales y la reversión de expectativas, lo que implicó la salida masiva de

capitales especulativos y el cierre del mercado internacional privado, lo que llevó al gobierno a acudir al FMI. El crédito otorgado al país es el de mayor monto otorgado por el organismo desde su creación. Incluso con ese ingreso excepcional, el modelo exhibió su agotamiento e inició un nuevo ciclo de crisis externa que se tradujo en episodios de devaluación y aceleración inflacionaria.

En ambas experiencias, la apreciación sostenida implicó una creciente dependencia de la cuenta capital para sostener los desequilibrios externos y acumular reservas. De modo que, *los rasgos estructurales de la economía argentina la conducen al desequilibrio externo*. Cuando el crecimiento económico se sostiene, la incompatibilidad entre la base exportadora –cuya tasa de crecimiento es autónoma– y la elevada sensibilidad de las importaciones al PBI conllevan al deterioro de la cuenta corriente. Por tanto, la principal restricción al crecimiento radica en la disponibilidad de divisas: se manifiesta a través de tensiones cambiarias y marca el punto a partir del cual la expansión de la actividad no puede continuar, definiendo un techo (Schteingart, Rougier y Odisio, 2016; Wainer, 2018). Así, *la promoción del consumo vía apreciación cambiaria configura un esquema intrínsecamente inestable desde el punto de vista distributivo y consecuentemente inflacionario*. Entonces, ¿cómo viene desempeñándose el sector externo en la coyuntura actual?

Gráfico 4 - Balance cambiario. CC, CK y Variación de RRII. 01.2023-07.2025.
Base Caja. En millones de USD.



Fuente: BCRA.

Entre diciembre de 2023 y mayo de 2024 la CC fue superavitaria, debido al profundo efecto recesivo de la devaluación inicial sobre la dinámica de importaciones y al acceso en cuotas al

MULC por parte de importadores, lo que generó aire externo: el superávit promedio mensual de balanza comercial de bienes (BC bs) fue de USD 3 mil millones. Ello contribuyó a cumplir con la regla cambiaria, crucial para la recomposición de reservas y la reducción de la nominalidad luego de la escalada inaugural que supuso la devaluación. En paralelo, el combo CEPO + dólar *blend*⁴² + paridad de tasas favorable a instrumentos en pesos permitió dominar la brecha, ayudando a desarmar expectativas de devaluación.

Pero, a medida que se consolidaba la apreciación, en combinación con iniciativas como la apertura comercial y la normalización de pagos de importaciones, el saldo de BC bs se deterioró. El superávit promedio mensual, entre junio de 2024 y noviembre de 2024 fue de USD 651 millones, un 79% inferior al del primer semestre del 2024. Dicha contracción, sumada al tradicional déficit de BC de servicios se tradujo en una CC deficitaria desde junio de 2024.

Los cimientos de la estabilidad cambiaria eran frágiles. Las sucesivas reducciones de la tasa de interés fueron achicando el rendimiento en dólares de los instrumentos de ahorro en moneda local, lo que, sumado al deterioro del saldo comercial llevó al resurgir de las tensiones cambiarias, lo que avivó las brechas entre los dólares financieros y el oficial.

Imagen 1 - Fases de estabilidad cambiaria. 12.2023 a 10.2025.

Período	Puente	Resultado
12.23-06.24	<ul style="list-style-type: none"> • Postergación del pago de importaciones • Devaluación + normalización de la cosecha 	<ul style="list-style-type: none"> • BCRA compra USD 17.000 M en el MULC • RIN pasan de USD -11.000 M a USD 900 M
09.24-02.25	<ul style="list-style-type: none"> • BLANQUEO exitoso: > USD 22.000 M. • Coloca a los depósitos del SPr en máximos (USD 35.000 M) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerte suba del crédito en dólares • BCRA compra USD 8.000 M • Estabilidad garantiza <i>carry trade</i>
HASTA EL 10.2025	<ul style="list-style-type: none"> • Anuncios por USD 23,1 mil millones FMI, OOI y REPO para 2025. 67% de ello de ingreso inmediato con el FMI desembolsado USD 12 mil millones. • Modificaciones en esquema cambiario. Flotación entre bandas. • Flexibilización de restricciones cambiarias: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Personas jurídicas</i>: eliminación de restricciones al giro de utilidades para ejercicios desde 2025. Nuevo BOPREAL para utilidades pasadas. • <i>Personas físicas</i>: libre acceso a divisas para atesoramiento. Persiste dolar tarjeta y turismo. • Comercio exterior: Eliminación de restricción cruzadas y flexibilización de plazos para pagos al exterior. Eliminación del dólar blend. 	<ul style="list-style-type: none"> • Devaluación inicial del 10% del TC oficial. • Cuenta financiera cambiaria cubre el déficit de CC. • <i>Baja de retenciones</i> sostienen la liquidación del sector primario, ¿pero a qué valor en las bandas? • Se reconfigura el <i>carry trade</i>, pero ahora el TC lo determina el mercado. Más volatilidad forzará la tasa de interés al alza. • Se privilegió correr la RE a costa de frenar la actividad y avivar la inflación. • Mayor exposición al FMI. Cambio de deuda intra-sector público por deuda externa.

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales BCRA.

⁴² Instaurado en diciembre de 2023, el dólar blend implicó que el 80% de las divisas generadas por exportaciones debía liquidarse al dólar oficial y el 20% restante en el CCL. Ante una brecha elevada, el TC final por exportaciones resultaba más atractivo para promover el ingreso de divisas.

Así, en menos de un año se explicitó la necesidad de afluencia de divisas por vías alternativas a la comercial, en un contexto de falta de acceso a los mercados internacionales de crédito, como consecuencia del alto nivel de endeudamiento del país. Pero esas fuentes alternativas no se avizoraban y la economía empezó a acumular tensiones que atentaban contra el propio esquema y que, paradójicamente, la volvían más dependiente de la recesión y de los controles cambiarios.

En ese contexto, el oficialismo dio señales pragmáticas de su disposición a defender el ancla cambiaria: a fines de junio de 2024, comunicó que el BCRA se encargaría de *esterilizar* la emisión que supone la recompra de divisas en el mercado de cambios oficial a través de la venta de dólares CCL por el monto equivalente. Es decir, anunció la disposición a intervenir en el mercado financiero para defender la pauta cambiaria.

La segunda fase implicó un nuevo puente de divisas: *blanqueo de capitales*, por el que ingresaron cerca de USD 23 mil millones en su primera etapa, y el aporte excepcional derivado del *Régimen Especial de Ingreso sobre el Impuesto a los Bienes Personales*.⁴³ Además, desde julio de 2024, el sector primario liquidó divisas por encima del promedio de cada mes registrado durante el período 2013-2022. La reducción de las brechas y la estabilidad del tipo de cambio oficial renovaron el apetito por activos domésticos a partir de estrategias de *carry trade*. Mientras la tasa fuera atractiva, los dólares ingresados vía blanqueo se mantendrían en el sistema financiero, engrosando su capacidad de otorgar préstamos en moneda extranjera al sector privado, lo que, a su vez, aumentó las reservas en el BCRA.

Con el inicio de 2025, en el marco de un año electoral, el equipo económico apostó a profundizar el ancla cambiaria y anunció que a partir de febrero se *establecería un nuevo sendero de desplazamiento de 1% mensual*. Pero la condición *sine qua non* para la defensa y sostén del ancla cambiaria no estuvo garantizada: entre diciembre de 2023 y febrero de 2025 el BCRA compró divisas por más de USD 21 mil millones, de las que sólo el 25% engrosaron el stock de reservas (USD 5,4 mil millones).

Por ello, durante el primer año de gestión, la confianza de los agentes del mercado en las capacidades del BCRA para sostener el sendero cambiario se basó, no en *fundamentals* sólidos, sino en un estado de confianza favorable para el gobierno. Es esta incapacidad para acumular reservas internacionales el *tendón de Aquiles* del modelo, en tanto 2025, como todo año electoral, se asociará a la probabilidad de aumento de la demanda de dólares por motivo de precaución; a que una potencial dinamización de la actividad acrecentará la demanda de divisas para usos productivos, sumado a mayores importaciones de bienes de consumo, producto de la apertura comercial, y egreso de dólares por turismo. A ello, además, se adicionan los compromisos de vencimiento de deuda en moneda extranjera.

Como en otras etapas históricas, donde el esquema cambiario debería sostenerse a partir de los dólares que ingresaran vía cuenta capital, y ante el leve aumento de las brechas, el gobierno anunció que se concretaría un nuevo acuerdo con el FMI. Desde ese anuncio y hasta su efectivización, se intensificaron las dudas respecto al esquema cambiario, lo que catalizó un *proceso de creciente inestabilidad* que promovió el desarme de posiciones en pesos y un fenómeno de dolarización con motivo de cobertura que despertó las cotizaciones financieras. El BCRA

⁴³ Permitió a ciertos contribuyentes liquidar por adelantado cinco años de Impuesto sobre los Bienes Personales correspondientes a los períodos fiscales 2023 a 2027, a una alícuota unificada muy baja, del 0,45%.

vendió más de USD 2000 millones en 17 ruedas; y entre diciembre de 2024 y febrero de 2025 se inyectaron en el mercado CCL USD 7854 millones.

El nuevo acuerdo con el FMI, por USD 20 mil millones y 4 años, aportó no sólo un puente financiero inmediato –desembolso inicial USD 12 mil millones, 60 % del total–, sino también un rediseño del régimen macroeconómico. Entre sus metas figuran: a) acumulación de reservas netas por USD 8,9 mil millones al cierre de 2025, b) superávit primario del 1,3 % del PIB en 2025, 2,2 % en 2026 y 2,5 % en 2027; y c) reformas estructurales. En cuanto al régimen cambiario, se pasó a un sistema de flotación administrada con bandas con ajuste mensual del $-/+1$ %, con una devaluación inicial del 10%. Junto con la eliminación del dólar blend, el levantamiento parcial del cepo incluyó medidas como el libre acceso al dólar oficial para personas físicas, la habilitación para remitir utilidades al exterior para empresas, y la apertura del mercado de cambios para inversores no residentes, lo que configura un entorno de liberalización cambiaria y eleva el riesgo de saltos cambiarios, dado el stock de reservas. Ello implica una calma transitoria a costas de mayor condicionalidad externa y creciente dependencia de flujos financieros, del primer desembolso, sólo en 3 meses, el 75% (USD 9,3 mil millones) se destinó a la formación de activos externos.

Lo que podemos esperar: ¿un nuevo ciclo de euforia financiera seguido de fragilidad externa?

A diferencia de estabilizaciones previas, el actual programa se definió por la combinación de un enfoque ortodoxo inicial y una rápida incorporación de mecanismos de manejo de expectativas: *crawling peg* al 2%, retención de controles cambiarios, represión salarial y administración del ritmo de suba de tarifas.

El acuerdo con el FMI implicó también un cambio de la política monetaria, pasando de un régimen basado en tasas de interés a uno basado en la cantidad de dinero, lo que implicó que la tasa de interés sería determinada por el mercado. Eso se complementó con el anuncio de eliminación de las Letras Financieras (LEFIs), lo que eliminó la capacidad del Tesoro para absorber pesos y, por tanto, ante un exceso de dinero, las tasas de corto plazo se desplomaron y la búsqueda de cobertura se trasladó inmediatamente al mercado cambiario, impulsando la demanda de dólares. Ante ello, nuevamente, el gobierno actuó de forma pragmática y poco ortodoxa: instauró nuevos instrumentos de absorción de pesos convalidando una fuerte suba de tasas, y vendió contratos de futuros para contener la presión sobre el tipo de cambio. Así, el intento de delegar la regulación monetaria al mercado derivó en una intervención agresiva, lo que generó desconcierto y alta volatilidad en las tasas.

Como destacamos, la sostenibilidad de programas de estabilización basados en la apreciación cambiaria se ven, más temprano o más tarde, restringidos por la dinámica del sector externo. En ese sentido, el actual asume características de una clásica estrategia de estabilización más que de una transformación estructural de la economía argentina.

La evidencia de períodos como la década del noventa o la experiencia de Cambiemos muestra que, con importaciones crecientes y exportaciones exógenas, el resultado del crecimiento sostenido es el desequilibrio externo. En este contexto, el oficialismo entiende que la contienda electoral depende de la persistencia de la calma cambiaria.

Así, la sostenibilidad del esquema radica en las posibilidades concretas de garantizar el flujo de divisas que conlleve la expansión de la actividad, en un contexto de vencimientos de deuda en moneda extranjera desafiantes, de apertura comercial, y del potencial incremento de la demanda de divisas en el marco de las elecciones legislativas.

Los meses por venir exigirán una calibración de variables como TC, tasa de interés y tasa de inflación prácticamente quirúrgica, mientras se apuesta a que la persistencia del ancla termine por impulsar la actividad. Todo ello en una coyuntura caracterizada por una cuenta corriente que, tras doce meses consecutivos de déficit, mostró en junio de 2025 superávit, y que coexiste con la apertura de distintas vías de egreso de dólares, entre las que destacan salidas por turismo y formación de activos externos. Sin dudas, la apuesta luce riesgosa y reintroduce la pregunta referida a si el puente que implicó el nuevo acuerdo con el FMI permite sostener el esquema hasta las elecciones, y cuáles serán los nuevos puentes divisas, o bien si en su ausencia experimentaremos un nuevo episodio de crisis externa.

Bibliografía

Álvarez, V., Campana, J. M., Malvicino, F. E., Wahren, P., y Wasserman, M. (2025). Inflación y balance de pagos durante el gobierno de Milei. Una mirada crítica del discurso oficial.

Amico, F. (2013). Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina. *Circus, Revista argentina de economía*, 5, 31-80.

Fanelli, J. M., Frenkel, R. (1987), Desequilibrios, políticas de estabilización e hiperinflación en Argentina. Notas sobre el Plan Austral, *Estudios Económicos*, Número Extraordinario: programas heterodoxos de estabilización, pp. 39-89, 1987

Schteingart, D., Rougier, M., y Odisio, J. (2016). La restricción externa en el largo plazo: Argentina, 1960-2013. *Revista Argentina de Economía Internacional*, 5, 35-59.

Wainer, A. (2018). La restricción externa al crecimiento en Argentina en el periodo kirchnerista (2003-2015). *Semestre económico*, 21(47), 95-122.

El futuro del trabajo en Argentina: la IA y el rol clave del sindicalismo

Sebastián Lorenzo⁴⁴ y Martín Balza⁴⁵

La inteligencia artificial ha dejado de ser una promesa futurista para convertirse en una fuerza transformadora que redefine la economía y el trabajo en tiempo real. En pocos años, ha migrado de los laboratorios a las oficinas, a las fábricas y a los dispositivos domésticos cotidianos. Sus algoritmos aprenden, seleccionan y deciden con una velocidad que desborda los marcos legales, los convenios colectivos y las políticas públicas existentes. La cuestión central ya no es si la IA impactará en el empleo, sino cómo lo hará y, sobre todo, quiénes serán los beneficiarios de esta transformación.

Según el Foro Económico Mundial (2025), la automatización inteligente reconfigurará el 40% de las habilidades laborales actuales antes de 2030. El mismo informe proyecta la creación de nuevos puestos en programación, gestión de datos y ética tecnológica, pero advierte sobre la desaparición de millones de tareas tradicionales. En América Latina, un estudio conjunto de la OIT y el Banco Mundial (2024) estima que entre un cuarto y un tercio de los trabajadores de la región ya están expuestos a algún nivel de reemplazo tecnológico. La magnitud del cambio es inequívoca: el trabajo humano atraviesa una reescritura estructural.

Mientras el mundo busca respuestas, los países ensayan modelos regulatorios divergentes. Europa aprobó en 2024 la primera Ley de Inteligencia Artificial (AI Act), que impone normas estrictas de transparencia y control de riesgos. En ese contexto, España fortaleció su estrategia estatal, priorizando la soberanía lingüística y los derechos digitales, consolidándose como uno de los países que lideran la implementación de la norma europea. Brasil, por su parte, formuló un plan nacional con foco en la capacitación y la ética del desarrollo. En contraste, Estados Unidos apuesta a la autorregulación de las grandes corporaciones tecnológicas, mientras que China avanza con un modelo centrado en la soberanía y el control estatal.

Argentina, en este panorama global, ocupa una posición ambigua. El actual presidente Javier Milei ha manifestado su intención de “ofrecer” al país como un territorio de innovación desregulado, apelando a una política de liberalización profunda. Sin embargo, esta estrategia supone el desmantelamiento o la pérdida de autonomía de diversos organismos vinculados a la ciencia, la tecnología y el desarrollo productivo. En la práctica, esta orientación reduce la capacidad estatal para acompañar los procesos de reconversión laboral y tecnológica que la inteligencia artificial demanda. Mientras otras naciones fortalecen sus agencias de investigación, Argentina parece avanzar en sentido contrario, debilitando justamente las estructuras que podrían asegurar un desarrollo tecnológico soberano y socialmente equitativo.

La ausencia de una estrategia regulatoria clara en Argentina contrasta con lo que ocurre en otras regiones, donde muchos sindicatos ya han comenzado a ocupar un papel central en la gobernanza de la inteligencia artificial a nivel estructural. En Europa, por ejemplo, el European Trade Union Institute (2024) documenta cómo las organizaciones de trabajadores incorporan

⁴⁴ Fundación Sociedades Digitales.

⁴⁵ UMET.

cláusulas específicas sobre IA en los convenios colectivos: limitan el uso de algoritmos para evaluar el desempeño o fijar salarios, y garantizan el derecho a la revisión humana de las decisiones automatizadas. En Argentina, en cambio, estas discusiones apenas se inician, pero podrían definir la trayectoria laboral de la próxima década.

En un contexto de desregulación, el movimiento sindical argentino conserva ventajas distintivas que ningún otro actor social posee: una estructura territorial consolidada, legitimidad histórica y una fuerte inserción internacional. Las centrales obreras mantienen vínculos estratégicos con la Organización Internacional del Trabajo y con federaciones globales que ya debaten activamente la relación entre inteligencia artificial y derechos laborales. Estos espacios constituyen plataformas valiosas para participar de los debates que moldearán el futuro del trabajo.

El impacto de la IA no se restringe a los empleos técnicos o administrativos. Los algoritmos ya comienzan a definir a quién se contrata –incluso generando sesgos en las búsquedas de CV cargados en las empresas–, cómo se distribuyen las tareas o qué nivel de rendimiento se considera aceptable. Empresas de logística, plataformas digitales y entidades bancarias emplean sistemas automáticos para evaluar productividad y comportamiento. Esta automatización silenciosa, que avanza sin un marco regulatorio claro, redefine el equilibrio de poder dentro de las organizaciones: la supervisión se traslada de las personas a los sistemas, y las decisiones laborales quedan mediadas por el código.

El desafío sindical debería centrarse en acompañar los procesos de innovación, pero desde una participación activa en su diseño y aplicación. Comprender los sesgos de los algoritmos, exigir transparencia en el uso de datos y reclamar espacios de intervención en las decisiones tecnológicas son hoy expresiones contemporáneas de la negociación colectiva. Además, debe proponerse la reconversión de tareas y programas de capacitación que garanticen la empleabilidad en entornos digitales.

Que la IA esté al servicio de los humanos y no los humanos al servicio de la IA

Asimismo, es fundamental la supervisión humana, y –algo de lo que poco se habla– la importancia de mantener espacios de consulta e interlocución directa: debe garantizarse siempre la posibilidad de interacción humana, aun en entornos automatizados. La digitalización debe estar al servicio de las personas, y no las personas al servicio de la digitalización.

En este sentido, la formación política y digital de los dirigentes gremiales resulta indispensable. La inteligencia artificial no reemplazará a los sindicatos, pero los confronta con la necesidad de repensar su rol, su lenguaje y sus estrategias de defensa de la clase trabajadora en un escenario laboral radicalmente distinto.

Mientras el gobierno nacional promueve un discurso de apertura total, los gremios comienzan a alertar sobre los riesgos de una adopción tecnológica sin regulaciones. Si Argentina se limita a ser un territorio de prueba para empresas globales, el costo recaerá sobre los trabajadores. Sin una política pública de acompañamiento, la brecha entre quienes dominan la tecnología y quienes solo la padecen se ampliará hasta volverse insalvable –y se agravará la desigualdad económica–.

La inteligencia artificial no solo está redefiniendo el trabajo, sino que interpela la noción misma

de empleo. No se trata únicamente de una transformación económica, sino también cultural y política. La velocidad del cambio exige una conversación colectiva y sostenida, con los sindicatos como actores centrales. En un mundo en el que los algoritmos comienzan a ocupar espacios de decisión –y hasta de cogobierno en algunos casos–, la defensa de los derechos laborales no puede quedar librada a la discrecionalidad de quienes diseñan las tecnologías. *La irrupción de la inteligencia artificial no elimina al trabajo: lo redefine, lo descentraliza y lo obliga a repensarse desde una nueva relación entre tecnología, poder y humanidad.*

Bibliografía

Banco Mundial. (2024). Generative AI and Jobs in Latin America and the Caribbean. Washington, DC. <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/099826507262419608>

Boletín Oficial de la República Argentina. (2025). Decreto 462/2025. Buenos Aires. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/328017/20250708>

Comisión Europea. (2024). Reglamento (UE) 2024/1689 sobre Inteligencia Artificial (AI Act). Bruselas. <https://www.boe.es/doue/2024/1689/L00001-00144.pdf>

European Trade Union Institute. (2024). Collective Bargaining and AI in Europe: New Challenges for Workers' Rights. Bruselas.

Foro Económico Mundial. (2025). Future of Jobs Report 2025. Ginebra. <https://es.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2025/>

Gobierno de España. (2024). Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial 2024. Madrid. https://portal.mineco.gob.es/es-es/digitalizacionIA/Documents/Estrategia_IA_2024.pdf

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2024). Employment Exposure to Generative AI in Latin America and the Caribbean. Ginebra. <https://www.ilo.org/resource/other/employment-exposure-generative-artificial-intelligence-latin-america-and>

UNESCO. (2023). Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial. París. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_spa

Análisis de cuarenta años de políticas científicas frente al gobierno de Milei

Gabriela Dranovsky, Daniel Filmus y Nicolás Lavagnino⁴⁶

Introducción

El objetivo del presente artículo es presentar de modo resumido los principales resultados del estudio de la evolución de las políticas públicas mediante las que se gestionó el desarrollo del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) en Argentina desde el retorno a la democracia. Este texto parte de una investigación más larga que fue publicada este año bajo el nombre *Del péndulo al precipicio* (Filmus, Dranovsky, Lavagnino, 2025).

Sostenemos que los gobiernos que se sucedieron a partir de diciembre de 1983 tuvieron que afrontar la tarea de recuperar un sistema científico-tecnológico que, siendo líder en la región, había sido víctima del desmantelamiento y la persecución a partir de las dictaduras de los sesenta y los setenta. Durante estos cuarenta años, se alternaron en la conducción del Estado gobiernos de distinto signo político, que llevaron adelante modelos socioeconómicos diferentes y, en algunos casos, antagónicos entre sí, lo que dio lugar a procesos “pendulares”, cuyas consecuencias se extienden hasta el presente. La manifestación más visible de este proceso es la dificultad para sostener políticas sectoriales consistentes en el largo plazo, la pendularidad y los recurrentes cambios de signo de las orientaciones para el SNCTI.

Al mismo tiempo, tomando en cuenta la dramática coyuntura que atraviesan la ciencia, la tecnología y la universidad al momento de escribir estas líneas, el texto también tiene como objetivo poner en evidencia que las políticas que lleva adelante el gobierno de Milei en este campo son cualitativamente distintas a las anteriores y generan una ruptura con todos los modelos conocidos de organización de un SNCTI en la Argentina. Es decir, en los cuarenta años precedentes pueden reconocerse continuidades y rupturas en la política hacia el sector, sin embargo, lo que subyace ahora es una disputa en torno al lugar del Estado y de ese sistema en la definición de la matriz socioeconómica del país. Las estrategias que comenzaron a aplicarse en diciembre de 2023 muestran una discontinuidad abrupta en la política hacia el sector, en la que el desfinanciamiento, la desarticulación y la desintegración de capacidades científicas ponen en peligro la existencia misma del sistema tal como se desarrolló en estas décadas.

Por eso, analizamos por qué las políticas de ajuste fiscal extremo que se están aplicando son acompañadas por una legislación que conduce a la desarticulación del sistema científico-tecnológico, que habilita la privatización de las empresas públicas y despliega una campaña mediática de desprestigio y estigmatización del conjunto de la comunidad universitaria y académica. También se enfatiza en que no se trata únicamente de un proceso a escala nacional, en tanto observamos numerosas prédicas anticientíficas suscitadas y dinamizadas en las postrimerías de la pandemia, que ha mostrado ser inspiradora de procesos similares en los países en los que, como en la Argentina, gobierna la ultraderecha.

⁴⁶Centro Iberoamericano de Investigación en Ciencia, Tecnología e Innovación [CICTI] del CITRA/CONICET-UMET

En este trabajo, partimos de la hipótesis de que las políticas públicas destinadas a la ciencia y tecnología están estrechamente vinculadas a los proyectos de desarrollo económico y social que se implementaron en cada uno de los períodos de nuestra historia. La evidencia muestra que son los gobiernos que priorizaron el desarrollo autónomo y endógeno e implementaron políticas de industrialización e integración social los que han concebido al sector científico-tecnológico como necesario para poner en práctica el modelo propuesto. Por el contrario, los gobiernos que privilegiaron un modelo de desarrollo basado en la articulación con el mercado global, orientado principalmente a la producción primaria sin agregado de valor local y que propiciaron la apertura de mercados para la importación de productos industriales y tecnológicos, en particular los que adscribieron a las doctrinas neoliberales, han sido los que han prescindido del sector científico para llevar adelante sus políticas (Dvorkin, 2017; Hurtado, 2007; Abeledo, 2007).

Junto con el estudio de la relación entre el modelo socioeconómico y el desarrollo científico y tecnológico, este artículo también procura analizar cuál ha sido el impacto de la imposibilidad de contar con políticas de Estado de largo plazo en la evolución de un sector que, como el científico, exige de prolongados períodos de tiempo para mostrar resultados concretos que aporten al desarrollo económico del país y a la resolución de los problemas de la sociedad.

En este punto es importante destacar que partimos de un marco teórico que propone que el Estado y las políticas públicas no son el único actor dinámico a la hora de analizar los procesos que se verifican en la práctica concreta de las instituciones de educación superior y de CTI y su relación con los gobiernos (Filmus, 2016). Los organismos de conducción de estas instituciones, los sindicatos representativos de investigadores, tecnólogos y profesores, las acciones de becarios y estudiantes, las demandas de los sectores gremiales y empresariales, los condicionamientos de los organismos de financiamiento internacional, entre otros, son factores que tienen un peso importante en la determinación de las estrategias que efectivamente se implementaron en cada momento histórico.

En síntesis, en un momento particularmente crítico para la educación, la universidad y la ciencia argentinas, pretendemos presentar un análisis de las principales continuidades, rupturas y tensiones que atravesaron estos sectores en los cuarenta años de democracia, así como también un balance de coyuntura del abismo al que se dirige el sector en la actualidad.

Continuidades y rupturas del SNCTI en cuarenta años de democracia

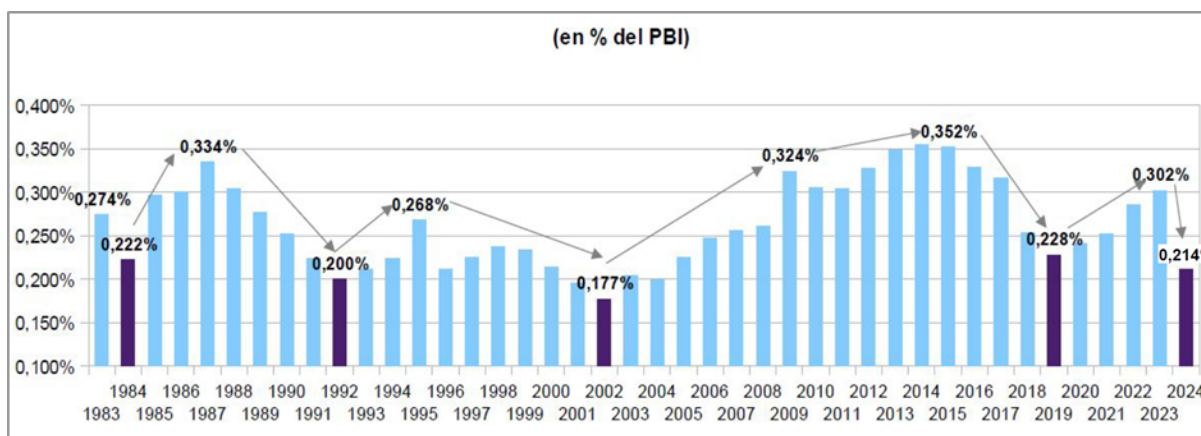
Como hemos sostenido previamente, la hipótesis inicial del presente trabajo postula que los procesos pendulares de las políticas públicas hacia la ciencia y tecnología y la universidad, desde la recuperación democrática, están estrechamente vinculados a la alternancia de los diferentes proyectos de desarrollo económico y social que llevaron adelante los gobiernos que se sucedieron a partir de diciembre de 1983. Uno de los indicadores que nos permite corroborar esta hipótesis es el esfuerzo presupuestario que cada gestión realizó hacia estas áreas. Para realizar este análisis debemos tener en cuenta que recién en 1972 se discriminó por primera vez la inversión en ciencia y técnica en el sistema presupuestario argentino.

Como puede apreciarse, en el análisis de la inversión pública dirigida desde 1983 hacia la Función Ciencia y Técnica (CyT), se observan al menos cuatro ciclos de financiamiento, reconocibles tanto por sus pisos como por sus niveles máximos (Gráfico 1). Esos ciclos se

correlacionan con las diferentes etapas por las que atravesaron las políticas públicas hacia el sector. En algunos casos, el efecto “pendular” de la inversión coincide con las alternancias de los distintos gobiernos. En otros, está vinculado a cambios en las políticas económico-sociales que implementaron las diferentes gestiones o a los ciclos económicos y coyunturas políticas al interior de cada una de ellas.

Como veremos, el primer ciclo (1984-1992) fue iniciado en el gobierno de Raúl Alfonsín, con la voluntad de recuperar un importante papel para el desarrollo de la ciencia y la tecnología en un modelo de desarrollo industrial. En este período, la recuperación democrática fue acompañada por un profundo reordenamiento institucional destinado a terminar con la impronta autoritaria que le imprimió la dictadura, en especial en el ámbito del CONICET y las universidades, y por un importante incremento presupuestario para el sector. En lo que hace a la inversión en CyT, el agotamiento del proceso de crecimiento económico, la emergencia del proceso inflacionario y el cambio en la política económica hacia una mirada que dejó de lado la industrialización y el desarrollo autónomo, marcan el inicio de una profunda caída hacia uno de los valores más bajos del período democrático.

Gráfico 1. Evolución de la Función CYT (1983-2024)



El segundo ciclo de financiamiento (1992-2002) muestra las oscilaciones que ocurrieron entre los años en los que, producto de la convertibilidad, la economía se estabilizó a nivel macro y volvió a crecer, y los efectos del cambio de paradigma que significó la gestión neoliberal, aperturista y privatizadora del modelo que condujo Carlos Menem. Este ciclo comenzó con una cierta recuperación de la inversión en CyT, para luego dejar lugar a un proceso que llevó a la crisis de fin de la década, que se agudizó con la continuidad del proyecto económico en el período de la Alianza entre 2001 y 2002. En ese último año, se registró la inversión más baja de la nueva democracia, medida en términos de porcentaje del PBI.

El siguiente período es el más extenso (2002-2019) y muestra una fase ascendente y expansiva que se continuó hasta 2015. En esos años, el modelo de desarrollo industrial y distributivo apuntó a reconfigurar, con sus éxitos y limitaciones, el panorama heredado de los ciclos anteriores. El crecimiento económico estuvo sostenido principalmente por un proceso de reindustrialización que exigió una fuerte inversión en el campo de la CyT. El retorno a las políticas neoliberales que

sucedió a partir de 2016 marcó el límite al incremento presupuestario y dio inicio una tendencia decreciente, que comenzó a ser revertida con posterioridad a la pandemia. En el breve período comprendido entre 2020 y 2023, el continuo aumento de la inversión se vio acompañado por el cambio en el plexo normativo y un conjunto de herramientas que establecieron los rudimentos de una gobernanza del sistema que apuntaba a una reconfiguración sustantiva. Tanto la Ley de Financiamiento de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación como la ley que legitimó el Plan 2030 tuvieron como objetivo terminar con estas oscilaciones que se habían sucedido desde la recuperación democrática y comenzar a elaborar políticas de Estado de mediano y largo plazo. Sin embargo, el nuevo cambio de signo político ocurrido a fines de 2023 puso rápidamente fin a estas intenciones y abrió un horizonte que en el primer año de gestión mostró la caída de presupuesto de las universidades y la ciencia y tecnología más abrupta de todo el período democrático.

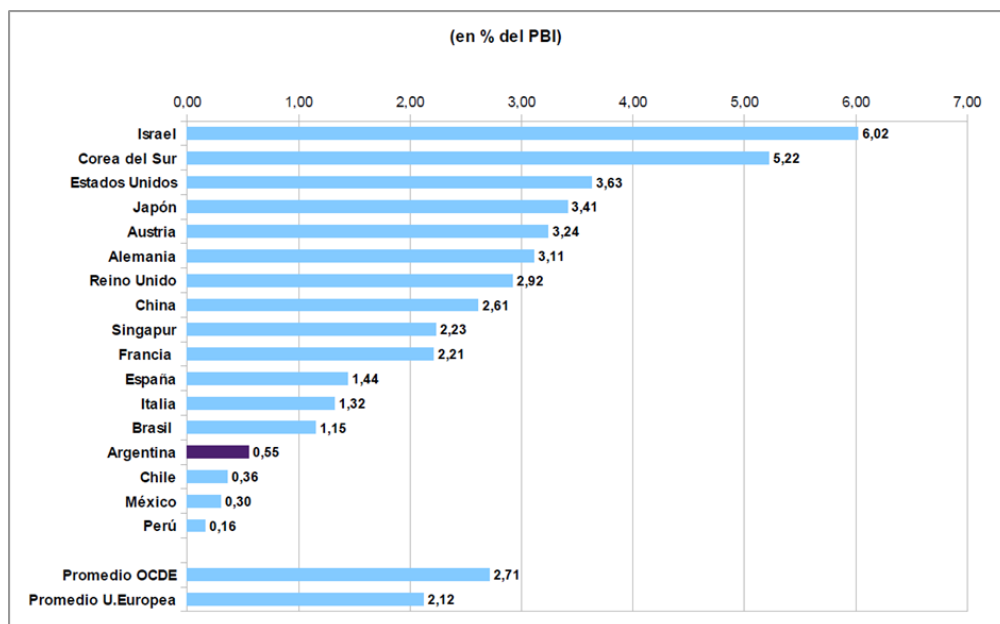
Esta secuencia permite dar cuenta de las dificultades para implementar políticas de desarrollo duraderas en un sector que exige largos períodos de tiempo para ver los frutos de las inversiones presupuestarias y del trabajo de sus investigadores.

A los efectos de poder realizar una comparación con la inversión realizada por otras naciones, es necesario aclarar que el dato acerca del presupuesto público dedicado a la Función CyT que hemos utilizado en el gráfico anterior difiere de la categoría utilizada en forma habitual en la parametrización internacional estandarizada del sector CTI, que es la de investigación y desarrollo (I+D), en tanto la I+D es una categoría estadística que excluye un conjunto de inversiones presentes necesariamente en la inversión oficial, pero incluye otros que no forman parte de la Función (Frascati, 2015; MINCYT, 2022).

Esto se vuelve en especial relevante cuando se observa que la inversión en la Función CyT, pese a no coincidir categorialmente con la I+D en el agregado estadístico, es el principal indicador de la tendencia que sigue esta. Esto es así a partir de un segundo factor que es necesario tener en cuenta para analizar la importancia de las políticas oficiales hacia la CyT: *el peso absolutamente preponderante del financiamiento público de la I+D en la Argentina*. La Función CyT representa un equivalente al 60% del total de la inversión I+D cuando se la mide en relación con el PBI.

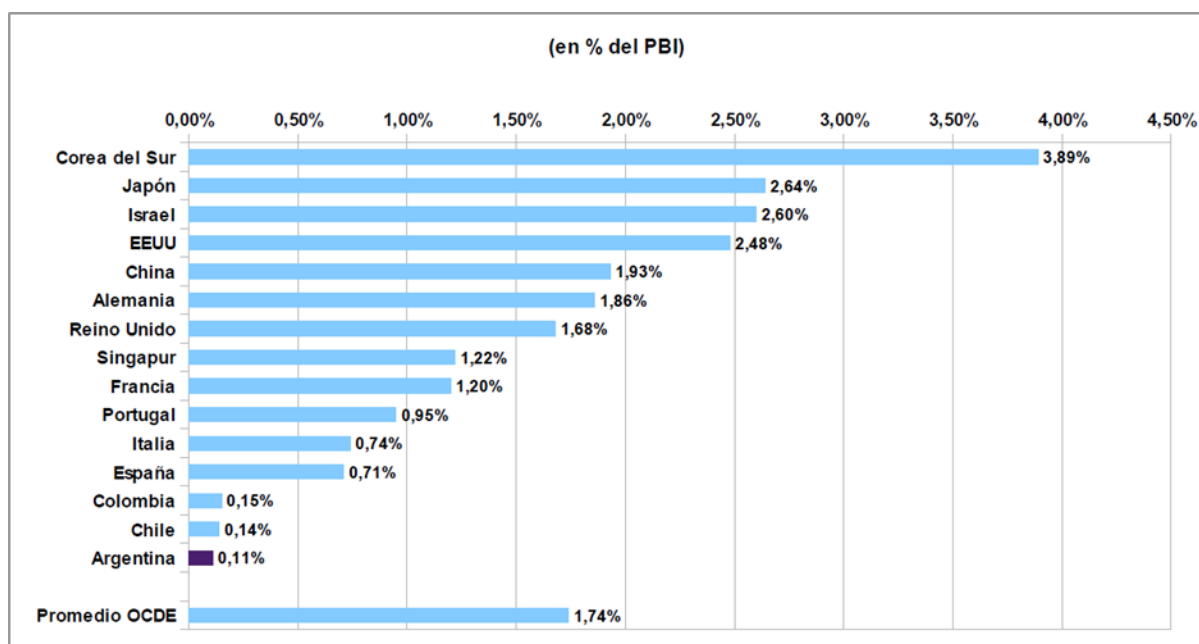
Estas consideraciones nos permiten comparar la inversión en I+D de Argentina con lo que ocurre en otros países (Gráfico 2). Aquellos que dedican más recursos al sector, como Corea del Sur o Israel, alcanzan proporciones en torno al 5% o 6% del PBI. Estados Unidos y Japón rondan el 3,5%. El promedio OCDE es el 2,7% del PBI. En el caso de nuestra región, Brasil encabeza el *ranking*, superando el 1,1% del PBI, lo que significa más que el doble del esfuerzo que se realiza en Argentina, donde ese valor ha permanecido en torno al 0,5% del PBI en la última década, muy por debajo de lo estandarizado en los países más desarrollados, pero todavía por encima de países de la región como Chile, México o Perú. Para tomar conciencia de la amplitud de la brecha que se ha producido en el monto de las inversiones en CyT entre Brasil y Argentina hay que tomar en cuenta que el PBI del primero es más de tres veces mayor que el nuestro.

Gráfico 2. Inversión total en I+D (2022)



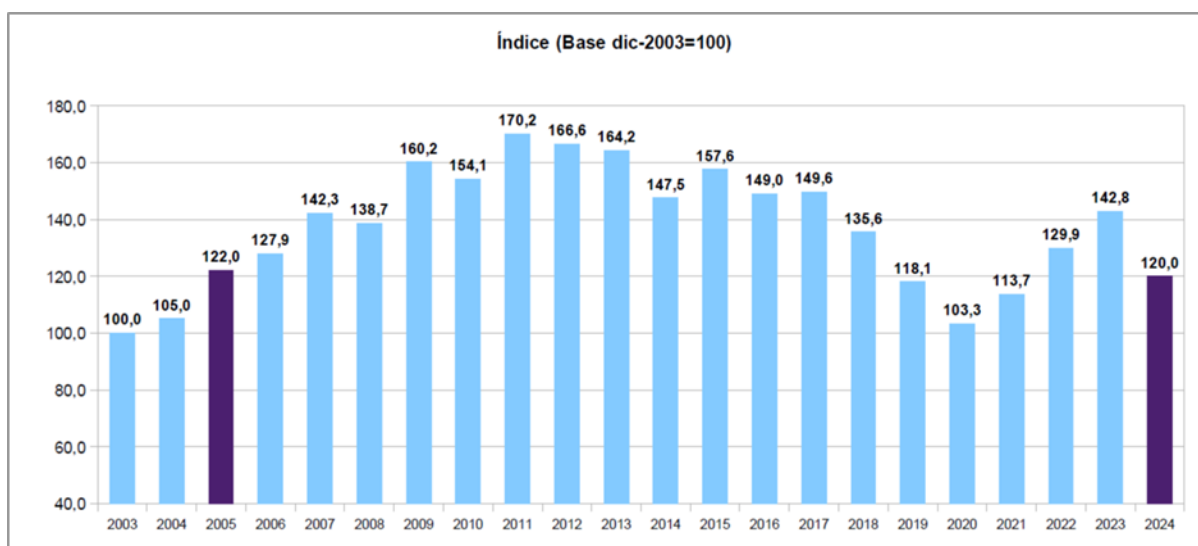
Cabe destacar que estas abismales diferencias respecto de la inversión en I+D no solo encuentran explicación por las decisiones presupuestarias oficiales. En los países que concentran la mayor inversión, también observamos una participación sustantiva del sector privado que se complementa con el público. En cambio, en el caso argentino, la contribución neta del sector privado al financiamiento de las actividades científicas y tecnológicas apenas alcanza a algo más de un quinto del total (en torno al 0,1% del PBI).

Se observa así que en Argentina el sector privado invierte entre 15 y 35 veces menos en proporción al PBI de lo que es posible apreciar en los países desarrollados, y hasta un 30% menos de lo que invierten países de la región como Chile o Colombia (Gráfico 3). Esta realidad nos obliga a analizar cuáles son los rasgos del modelo de desarrollo que hemos llevado adelante en las últimas décadas y que no incentivan o incluso obstruyen la articulación de la inversión público-privada como estrategia privilegiada para el crecimiento del SNCTI. Como plantea con insistencia Mariana Mazzucato, el papel de la inversión pública es decisivo para traccionar el aporte privado y obtener beneficios para ambos sectores. Es posible proponer que la falta de certezas respecto del modelo de desarrollo asumido por el país en las últimas décadas, la ausencia de continuidad en la inversión estatal, la pendularidad de las políticas públicas hacia la CyT y las características particulares del sector empresarial argentino se hayan constituido en algunos de los rasgos principales que obstruyen la posibilidad de incrementar el aporte privado hacia el sector.

Gráfico 3. Inversión privada en I+D (2022)

Esta escasa participación del sector privado también tiene consecuencias respecto del tipo de investigación predominante que se ha desarrollado históricamente en el país. Hay que tomar en cuenta que las investigaciones denominadas “básicas”, que suponen un trabajo creativo e innovador, de tipo experimental o teórico, con el objeto de incrementar los conocimientos, sin prever necesariamente una finalidad (Frascati, 2015), son más riesgosas en cuanto a la obtención de resultados y exigen lapsos más prolongados, son encaradas, casi de manera exclusiva, por el sector público. Ello nos permite comprender por qué en nuestro país existe un sesgo en torno a este tipo de investigación en detrimento de la investigación aplicada o del desarrollo experimental o tecnológico. Si bien no se trata de una peculiaridad de Argentina, ya que en casi todos los países la investigación básica es en su mayoría financiada por el Estado, en nuestro caso la desproporción respecto del aporte privado dificulta la expansión de la transferencia tecnológica hacia el sector productivo.

Otro de los indicadores que permiten observar las consecuencias de la pendularidad de las políticas hacia el sector es la evolución de los salarios de los científicos. El seguimiento de los ingresos del principal agrupamiento del sector, que son los investigadores de la Carrera del Investigador Científico y de la Carrera del Personal de Apoyo del CONICET, muestra que la variación de su capacidad adquisitiva ha tenido un comportamiento que acompaña las políticas ya mencionadas con anterioridad (Gráfico 4).

Gráfico 4. Evolución de salarios reales CIC-CPA CONICET (promedios anuales 2003-2024)

Como puede observarse, el impacto de las variaciones presupuestarias en los salarios de los investigadores ha sido notable. La fuerte caída de los sueldos ocurrida en el último año permite prever un nuevo ciclo de expulsión del sistema de investigadores hacia el extranjero y de desarticulación organizacional del sector. Dado el tiempo y los recursos invertidos en la formación y la calidad de su trabajo, la pérdida de este aporte a la ciencia argentina pareciera ser una de las principales causas del riesgo de que el presente proceso de deterioro se convierta en irreversible.

La política de Milei hacia la ciencia y la tecnología

Como punto de partida, el gobierno entrante estableció un nuevo diseño organizacional para el SNCTI. Al igual que en el gobierno de Macri, el MINCYT volvió a ser desjerarquizado. Lo destacable es que, en esta ocasión, tanto los programas residuales del Ministerio como los organismos que conducía (el CONICET, la Agencia, la CONAE y el Banco de Datos Genéticos) y las distintas Fundaciones y Programas que constituían el MINCYT pasaron a depender de una Subsecretaría de CyT. Es decir, que la jurisdicción científica fue degradada dos peldaños en el organigrama del Estado. Por sobre ella se encuentra la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, una instancia administrativa difusa que tiene a su cargo no solo el equivalente funcional del ex MINCYT sino también otras subsecretarías más orientadas a la innovación de procesos de gestión estatal y de información pública. Todos estos organismos a su vez pasaron a depender de la Jefatura de Gabinete. Esta desjerarquización de los organismos que gestionan y conducen el sistema científico del país no solo implica una desvalorización respecto de función social que desempeñan, sino también una fuerte pérdida de capacidad de decisión y autonomía institucional y presupuestaria. A este respecto, resultó evidente la voluntad de desarticular, desfinanciar y reducir el Sistema Científico-Tecnológico desde los primeros DNU y proyectos de legislación enviados al parlamento por el gobierno nacional apenas asumido en diciembre de 2023.

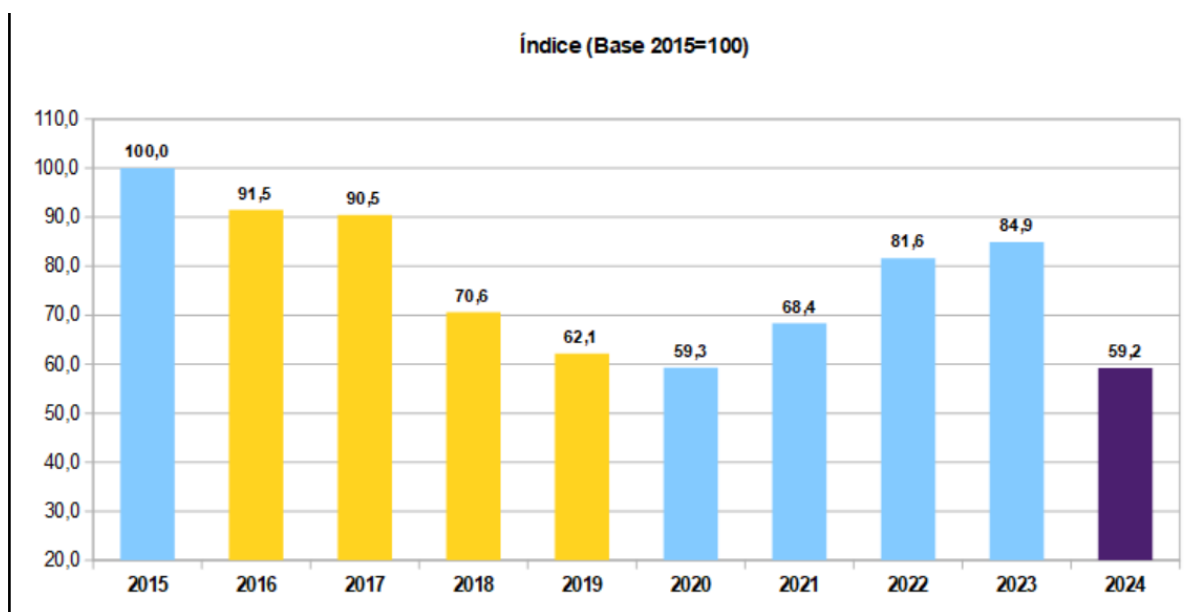
Las dos iniciativas más relevantes para plantear esta intención desarticuladora fueron el Decreto 70/2023 (Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina; consignado como DNU de aquí

en más) y la Ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (“Ley Bases” en lo sucesivo). Tanto el DNU como la Ley Bases apuntaban a legislar en la emergencia, disponiendo modificaciones sustanciales en el esquema de intervención y regulación de la economía y de las instituciones públicas en nuestro país. El DNU se concentraba en materias de desregulación económica y reforma del Estado y del mercado de trabajo. Por lo tanto, eliminaba regímenes específicos, como “Compre Nacional”, y proponía un vasto paradigma desregulatorio que concernía a empresas públicas, economías regionales, minería, energía y transporte terrestre y aerocomercial.

La Ley Bases, a su vez, comporta un complejo diseño normativo que, luego de sucesivas modificaciones, logró ser aprobado en el parlamento. En lo sustancial, implica la gestión y declaración de una situación de emergencia financiera, económica y administrativa, dando elementos para catalizar la reforma del sector público y modificar la regulación de numerosos sectores, incluyendo el energético, el sector de salud y el científico-tecnológico. Uno de los logros de la oposición al proyecto fue la incorporación de la imposibilidad de disolver numerosos organismos (entre ellos, casi todos los OCT). Sin embargo, en el texto final permanece la posibilidad de modificar sus funciones, integrarlos o desnaturalizar su objetivo mediante el expediente de recurrir al rediseño de planta. En este sentido, nada impediría la conversión del SNCTI en una constelación de entes residuales sin ninguna contribución funcional a la gestión del sector científico, una suerte de carcasa institucional sin capacidad alguna de llevar adelante actividades científicas y tecnológicas.

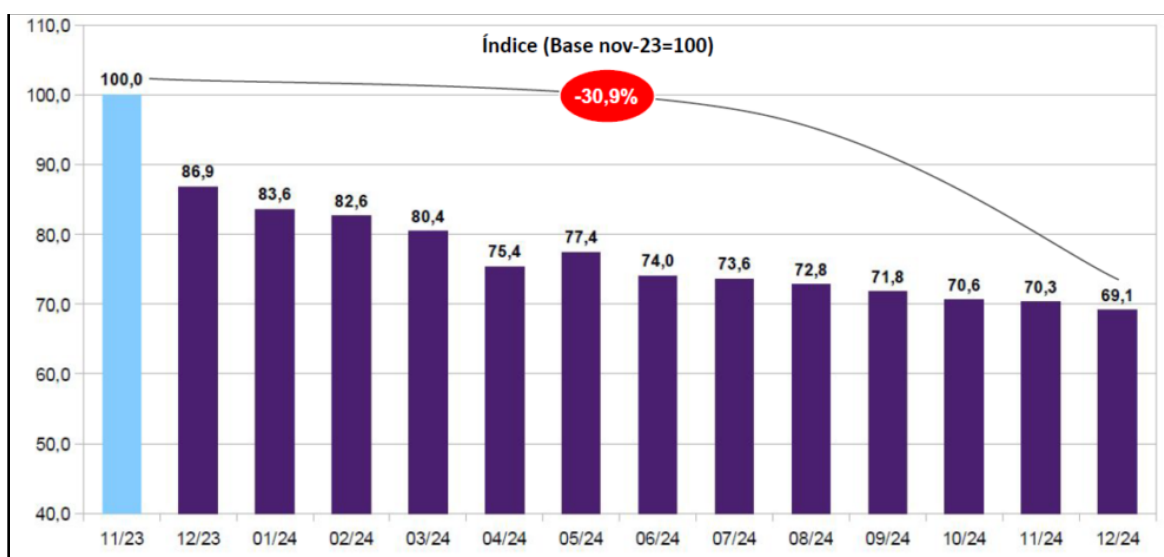
Además de los cambios organizacionales, el gobierno ejecutó una política presupuestaria de signo marcadamente contractivo: durante 2024 la inversión pública en CyT, a través de la Función Ciencia y Técnica del Presupuesto, cayó un 30,3% real. Tras tener la mayor caída de la historia, se ubica casi 41 puntos por debajo de los valores de 2015.

Gráfico 5. Función CYT (2015-2024)



En un contexto que mostró una variación anual de los precios del 117,8%, la política salarial del nuevo gobierno hacia el sector CyT fue marcadamente contractiva. Tomando como base el mes de noviembre de 2023 (último mes liquidado por la anterior gestión), a diciembre de 2024, los salarios CONICET (CIC-CPA y Becas) cayeron un 30,9% real, las remuneraciones de docentes investigadores en universidades nacionales lo hicieron un 23,7% y el escalafón SINEP (Empleo Público) lo hizo un 21,2%.

Gráfico 6. Salarios reales CIC-CPA y becas (2024)



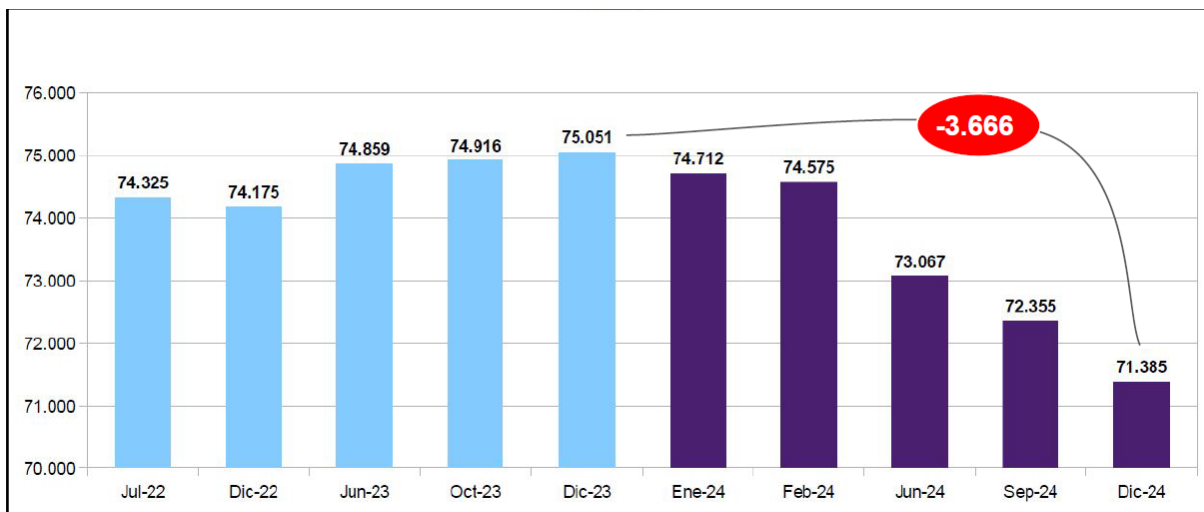
Como hemos mencionado anteriormente, las medidas adoptadas por el gobierno de Javier Milei estuvieron dirigidas a producir la desjerarquización del área y la virtual paralización de las instancias de gobierno que debían regir la gobernanza del sistema según la Ley 25.467, de Ciencia. El Consejo Interinstitucional de CyT (CICYT) y el Consejo Federal (COFECYT), organismos que permiten la elaboración compartida de las políticas científico-tecnológicas, se han reunido esporádicamente y con escasa capacidad de proponer aportes. Se han abandonado totalmente todas las políticas territoriales de federalización del SCNTI. En este sentido, resulta paradigmático el grado de parálisis y nulificación presupuestaria de las partidas para la federalización dispuestas en el marco de la Ley 27.614, que estaban dispuestas para desconcentrar, diversificar y atender las necesidades locales de investigación y transferencia tecnológica. En el marco de ese programa presupuestario, se habían sustanciado iniciativas de considerable volumen presupuestario, como los programas federales “Construir Ciencia” y “Equipar Ciencia”, que en los últimos dos años de la gestión de Alberto Fernández habían incrementado notablemente la inversión en las provincias de menor desarrollo relativo en actividades científicas y tecnológicas.

Sin otra perspectiva que el ajuste, la parálisis y la desarticulación presupuestaria, apostando a una asfíxia programática y al decaimiento vegetativo de la planta de personal del sistema, la política hacia el sector se enfrentó prontamente a su propia espiral descendente, viéndose subsumida dentro de un proceso de fragmentación política y carencia de logros relevantes que pudieran destacarse dentro del marasmo.

Al mismo tiempo, al igual que en el resto de la Administración Pública, comenzó una política de no renovación de contratos y cese de personal en planta transitoria que afectó al sector. Concretamente, en el ámbito del ex MINCYT Central, el CONICET, Agencia I+D+I y el INTI, se produjo una serie de despidos y desarticulación de equipos de gestión que tuvo por efecto la paralización concreta de la administración de los respectivos organismos. En el CONICET, se produjeron durante el primer año de gestión 86 despidos y ceses de personal de planta, en tanto en el ex MINCYT Central no se renovaron o se produjo la baja de 219 contratos, y en la Agencia I+D+I hubo otras 86 cesantías. En junio de 2024, en el INTI no se renovaron 282 contratos y se anunció el cierre de oficinas provinciales que no tuvieran laboratorios. También se anunció el cierre de estaciones experimentales y sedes del INTA a lo largo y a lo ancho del territorio.

Estas menciones no agotan los cambios ni los ajustes de personal. Áreas enteras del ex MINCYT Central fueron transferidas a áreas transversales de la Jefatura de Gabinete, lo que vuelve difícil estimar la dimensión total del ajuste, ya que allí mismo se dieron nuevas tandas de despidos y ceses, pero ahora en áreas nominalmente fuera del sistema. Cabe recordar que la planta total del SNCTI público alcanzaba en diciembre los 75.051 cargos (incluyendo cargos en universidades nacionales, según los datos que obran en el registro de la Secretaría de Transformación del Estado y la Función Pública y los datos del SUA). Para diciembre de 2024, el consolidado preliminar del mismo universo de planta de personal mostraba una caída de 3.666 puestos en el SNCTI, llevando el nuevo total a 71.385 empleos en el sector. De ellos, 3.141 puestos se habían perdido por jubilaciones, despidos, ceses de contrato y retiros en OCT, en tanto otros 525 cargos se habían perdido en el ámbito de empresas del Sector Público Nacional.

Gráfico 7. Total empleo SNCTI, Sector Público Nacional (2022-2024)



Por su peso en el sistema, la situación más visible y acuciante en términos de política de planta se dio en el CONICET, organismo que había resuelto en noviembre de 2023 los resultados de la Convocatoria 2022 a la CIC, otorgando 833 nuevos ingresos. El alta de esos cargos debía sustanciarse en 2024, lo que no ocurrió. A lo largo de todo el año, no se efectivizaron los ingresos ni de CIC (Investigadores de Carrera) ni de CPA (Personal de Apoyo), ni siquiera de remanentes

administrativos de convocatorias anteriores.

Reflexiones finales

A través de los datos presentados, hemos podido observar que los gobiernos que priorizaron el desarrollo autónomo y endógeno por medio de políticas de industrialización e integración social han colocado al sector científico-tecnológico en un lugar central para implementar el modelo propuesto. Por el contrario, los gobiernos que privilegiaron un proyecto de crecimiento únicamente dependiente de la articulación con el mercado global, a partir de la exportación de la producción primaria sin agregado de valor local y la apertura indiscriminada del comercio y las finanzas, han sido los que no han priorizado las políticas vinculadas al conocimiento, la ciencia y la tecnología. Sin embargo, no se trata de una relación lineal y sin contradicciones. Entre otros factores, la relativa autonomía de las instituciones y la capacidad de resistencia de los actores involucrados también jugaron un papel preponderante en el resultado de la implementación de las políticas públicas en el sector.

Hemos visto que el rol del Estado concebido por los distintos gobiernos hacia la ciencia y tecnología y las políticas hacia la universidad han sido especialmente relevantes, dadas las características del desarrollo capitalista en nuestro país. Estas características muestran una importante diversificación del aparato productivo pero, a la vez, ponen en evidencia la relativa incapacidad del sector privado para desenvolverse en un proceso de acumulación y desarrollo endógeno por inversión de capital en la economía local (Varsavsky, 1969; García, 2006). Esta limitación es una de las razones por las que optaron en muchas ocasiones por la adopción llave en mano de paquetes tecnológicos foráneos cuando sus procesos productivos así lo requerían (Sábato, 1979; Kosacoff, 1984). Este proceso se produjo principalmente en las empresas multinacionales que desarrollan sus actividades de I+D+I en sus casas matrices.

De esta manera, la articulación virtuosa que podía haberse dado entre el desarrollo público de la ciencia y la investigación básica y la inversión privada de riesgo para el desarrollo y la transferencia tecnológica por cuenta del capital privado, como ocurre en otros países, no logró consolidarse en el nuestro. Este proceso fue producto, no solo de las características del sector científico y tecnológico, sino también –y fundamentalmente–, de las mutaciones del modelo de acumulación capitalista en nuestra compleja, dependiente, diversificada y periférica economía (Halty Carrere, 1986). Esas mutaciones tienen en el presente importantes consecuencias en un contexto de estancamiento secular de la productividad y de una competencia factorial entre capital y trabajo, en la que la adopción tecnológica tiene por propósito no solo el incremento del producto, sino la reducción de costos (Krugman, 2012; Kelly, 2013; Roberts, 2012, 2014 y 2015; Hudson, 2012 y 2015).

En la literatura especializada, la interacción intersectorial para el desarrollo tecnológico ha dado lugar a diversas matrices interpretativas, entre las que se encuentra “el triángulo de Sábato” (Sábato, 1979) o el modelo de la “triple hélice” de Etzkowitz y Leydesdorff (1995). Estas matrices denotan las posibles vinculaciones entre el Estado, la estructura científico-tecnológica y la estructura productiva. El lugar del Estado como gestor y “emprendedor” sectorial ha sido resaltado en la literatura sobre esta temática de las últimas décadas (Mazzucato, 2011 y 2018; Ruttan, 2006), en una discusión que ha sido no solo teórica o conceptual, sino también empírica y vinculada al desarrollo de algunos de los sistemas de CTI más complejos y desarrollados del mundo.

En suma, este ensayo postula que las políticas de desarrollo científico tecnológico del país presentan como rasgo característico la pendularidad de la política de CTI, en consonancia a su vez con la alternancia en la aplicación de los modelos de desarrollo económico adoptados por los distintos gobiernos.

Entendemos que esta pendularidad depende asimismo de diferentes variables:

- a) Las características particulares de cada uno de los gobiernos que se sucedieron desde 1983 y la correlación entre las diferentes fuerzas políticas y sociales que se expresó en cada momento histórico.
- b) Las condiciones específicas del modo discontinuo de acumulación del capital en una economía periférica, compleja y condicionada como la argentina.
- c) La notoria asimetría de la contribución sectorial en la interacción entre gobiernos, organismos de ciencia y el sector privado, de acuerdo con los modelos de conceptualización anteriormente mencionados, en lo que podríamos denominar una triangularidad escalena.
- d) La densidad y complejidad interna del SNCTI, en el que interactúan organismos de características muy diversas, como las universidades nacionales, centros de investigación del CONICET, instituciones tecnológicas, empresas públicas y privadas, etc.
- e) La heterogeneidad de la naturaleza, la relativa autonomía, la composición y los objetivos de estos organismos, que dan lugar a diversas estrategias de resistencia, demanda, reacción y propuestas ante las distintas coyunturas y políticas públicas que inciden sobre el sector.

En este sentido, y como hemos visto, los movimientos pendulares, las trabas y oclusiones del proceso de desarrollo económico y productivo en las últimas décadas tuvieron su expresión en las debilidades del trabajo integrado del sector científico-tecnológico en nuestro país. A este factor se le suma la dificultad de articular políticas “triangulares” equilibradas, por déficit de uno de sus vértices constitutivos. Como resultado de esa discontinuidad y asimetría se verifica una creciente tendencia a la parcelación y fragmentación del sector, lo que aumenta su complejidad y densidad y, al mismo tiempo, favorece la creación de nichos y compartimentos estancos. La gobernanza del sistema se ve así dificultada en forma creciente. La imagen que articula esta comprensión es la de un archipiélago de organismos científico-tecnológicos crecientemente diversificados, en el que cada islote pugna por mantener el control de los puentes levadizos que comunican a cada parte con su entorno.

En las fases expansivas, la gestión se dinamiza en un medio “crecientemente líquido”, en el que cada compartimento intenta mantener el control de los flujos de información y decisión que comunican a cada parte con el todo. Las políticas transversales y sistémicas, en la medida en que comprometen la autonomía del archipiélago o el particularismo del islote, suscitan crecientes tensiones que culminan por manifestarse en las fases contractivas del ciclo, momento en el que cada institución pugna por recuperar los resortes que le permitan adaptarse defensivamente a la nueva realidad institucional, económica y social. Los órdenes de relativa introversión y extroversión sectorial dependen de cada institución y de cada eslabonamiento sectorial, acorde a la situación atravesada.

El funcionamiento del sistema siempre intentó adaptarse a esta pendularidad y asimetría, favoreciendo estrategias que hemos tenido ocasión de observar en las secciones anteriores: competencia intra e interjurisdiccional, radicalización en la compartimentación, desarticulación sistémica, inestabilidad organizacional, etc. Estas estrategias suelen adoptarse dentro del archipiélago institucional del sistema en previsión del impacto del momento restrictivo externo. En este contexto, cualquier intento de intervención, articulación, compaginación, aun en la fase expansiva y “virtuosa”, es visto como la preparación para un ajuste, porque en la memoria de estas organizaciones están inscriptas las coordenadas históricas de esta deriva: el sistema se achica como un todo, y se agranda de a partes. Los momentos de contracción, principalmente presupuestaria, son diseñados e implementados desde el Estado y abarcan el conjunto del sistema. La expansión, en cambio, es atomista y depende de las condiciones particulares de cada institución y de su capacidad de hacer prevalecer sus demandas frente a quienes conducen la gestión pública.

Estas características (pendularidad, asimetría, densidad, endogamia), constituyen el trasfondo de largo plazo en el que las políticas de Estado en CTI han operado en el SNCTI, suscitando respuestas, reacomodamientos y estrategias diferentes en los diversos actores que constituyen el sector. Muestran también un aspecto importante de la asimetría sectorial, en la medida en que el Estado termina por tener un papel de sostén, proyección y capacidad de planificación y ejecución del sector que es mucho mayor de lo que una profusa mitología en torno al emprendedorismo intenta instalar en la esfera pública. La postulación de una política científica que comprenda las especificidades del sector (su durabilidad, sus tiempos de maduración, su potencialidad de articulación con el sistema productivo, su compromiso permanente con la generación de conocimiento) es condición necesaria, en un contexto de mutaciones irreversibles del capitalismo contemporáneo. Pero, a la vez, esa política científica por derecho propio debe encontrar la manera de articularse con un diseño organizacional que sea capaz de gestionar de manera eficaz la densidad institucional a la que es proclive el sector y, asimismo, dar cuenta de las oclusiones a las que conduce una economía oscilante y una sociedad asimétrica y desigual.

Un eje central de la hipótesis que vertebra este texto es la estrecha relación entre la política sectorial y la matriz productiva, económica y social en la que el sistema científico se inserta, relación de la que da cuenta el recorrido histórico que hicimos en la primera parte de este escrito. Dicho de otro modo, sin un vector de desarrollo más amplio, conectado a un diseño de política intersectorial, el sector científico y tecnológico, financiado mayormente por el sector público, carece de la escala, los recursos y la complejidad institucional requerida como para desencadenar procesos de cambio y desarrollo distintos desde el punto de vista cualitativo de los que han traccionado pendularmente la realidad del sector en las últimas décadas.

Resolver este *impasse* entre pendularidad, asimetría y políticas de conocimiento es quizás uno de los desafíos más acuciantes que en esta hora crítica queda para el futuro, aprendiendo de las lecciones que nos han dejado cuarenta años de políticas de CTI en democracia.

Bibliografía

Abeledo, C. (2007), Ciencia y tecnología en el retorno a la democracia, en *Ruptura y reconstrucción en la ciencia argentina*, secyt, Buenos Aires. <https://es.scribd.com/document/7298876/2007->

Ruptura-y-Reconstruc-Ciencia-Arg-CONICET

Dvorkin, E. (2017), ¿Por qué invertir en ciencia y tecnología?, en *Escritos Urgentes sobre ciencia, educación y justicia*. Avellaneda: Grupo Cyta, Undav Ediciones.

Etzkowitz, H. y Leydesdorff, L. (1995), The Triple Helix -University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge Based Economic Development, en *EASST Review*, vol. 14, N° 1, pp. 14-19.

Filmus, D. (2016). *Pensar el kirchnerismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Filmus, D., Dranovsky, G. y Lavagnino, N. (2025). *Del péndulo al precipicio. Ciencia, tecnología y universidad en cuarenta años de democracia*. Buenos Aires: Ciccus.

Frascati (2015), *Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development*, OECD Publishing

García, R. (2006). *Sistemas complejos*. Barcelona: Gedisa.

Halty Carrere, M. (1986). *Estrategias de desarrollo tecnológico para países en desarrollo*. México: El Colegio de México.

Hudson, M. (2012). *The Bubble and Beyond - Fictitious Capital, Debt Deflation and the Global Crisis*. Dresden: Islet.

Hudson, M. (2015). *Killing the Host - How Financial Parasites and Debt Bondage Destroy the Global Economy*. California: Counter Punch Books.

Hurtado de Mendoza, D. F. (2007) Investigación y terrorismo de Estado, en *Ruptura y reconstrucción de la ciencia argentina*, SECYT, Buenos Aires.

Kelly, K. (2013), The Post-Productive Economy, en *The Technium*, 1 de enero.

Kosacoff, B. (1994), *La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada*, Documento de trabajo N° 53, CEPAL, Buenos Aires.

Krugman, P. (2012), Technology and Wages, the Analytics (Wonkish), en *The New York Times*, 10 de diciembre. <https://archive.nytimes.com/krugman.blogs.nytimes.com/2012/12/10/>

Mazzucato, M. (2011). *The Entrepreneurial State*. Londres: Demos.

Mazzucato, M. y Kattel, R. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector, en *Industrial and Corporate Change*, vol. 27, N° 5, pp. 787-801.

Ministerio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2022), *Indicadores de Ciencia y Tecnología*, Secretaría de Planeamiento y Política, Ministerio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Buenos Aires.

Roberts, M. (2012). Apple, robots and robber barons, en *The Next Recession*. <https://thenextrecession.wordpress.com>

Roberts, M. (2014). Productivity, deflation and depression, en *The Next Recession*. <https://thenextrecession.wordpress.com>

Roberts, M. (2015). The great productivity slowdown, en *The Next Recession*. <https://thenextrecession.wordpress.com>

Ruttan, V. (2006). *Is War Necessary for Growth?: Military procurement and technology development*. Nueva York: Oxford University Press.

Sábato, J. (1979). El triángulo nos enseña dónde estamos, en *Ensayos en campera*. Buenos Aires: Juárez Editor, pp. 21-35.

Varsavsky, O. (1969). *Ciencia, política y cientificismo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Todos los gráficos tomados de <https://grupo-epc.com/>

Alquileres en la Ciudad de Buenos Aires: análisis de la desregulación y desafíos pendientes

Constanza M. Alvaredo⁴⁷

Introducción

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires está atravesando una crisis habitacional estructural, que en los últimos años ha golpeado con mayor fuerza a la población inquilina en constante crecimiento. Actualmente, según datos de la última Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad de Buenos Aires, más del 35% de los hogares alquilan su vivienda, mientras que en 2008 esa proporción era menos del 28%. Este incremento sostenido pone en evidencia la necesidad urgente de contar con políticas públicas activas en este campo. Es que la brecha cada vez mayor entre los ingresos del hogar y el valor de las propiedades consolidó al alquiler –que en su momento supo ser un estadio previo a la compra de la casa propia– como la forma permanente de acceso a una vivienda adecuada.

Frente a esta problemática, que no se limita únicamente a la Ciudad de Buenos Aires, sino que afecta también a las principales ciudades del país, en el año 2020 se sancionó la Ley Nacional de Alquileres. Esta llegaba para dar respuesta a las demandas históricas de la población inquilina, pero su alcance resultó insuficiente. Se trató de una ley que regulaba poco más que la extensión del contrato y los mecanismos de actualización. Sumado a esto, tuvo altos niveles de incumplimiento, mientras que fue objeto de numerosos debates por la presión que ejercía el sector inmobiliario de manera sostenida, mientras que la ley tenía un respaldo muy bajo por parte de los principales espacios políticos.

En diciembre de 2023 asumió Javier Milei como presidente de la Nación, con una mirada centrada en el retiro del Estado como regulador del mercado en línea general, y del mercado inmobiliario en particular, bajo la premisa de que la liberalización de los mismos permitiría aumentar la oferta y reducir los precios. En línea con esta visión, uno de los primeros anuncios de su gestión fue la derogación de la Ley de Alquileres mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023, firmado el 20 de diciembre de ese mismo año.

En el mismo sentido, la gestión local de Jorge Macri, también iniciada en diciembre de 2023, optó por mantener la misma actitud pasiva frente a las transformaciones del mercado de alquileres que tuvo la anterior gestión de Horacio Rodríguez Larreta, sin intervenir en el diseño de políticas que garanticen el acceso a la vivienda en la ciudad más rica del país.

Este artículo se propone revisar críticamente el primer año y medio de este nuevo ciclo político, analizando las transformaciones en el mercado de alquileres y reflexionando sobre los límites del modelo del libre mercado.

⁴⁷ Centro de Estudios Metropolitanos, Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo [UMET], Universidad Nacional Arturo Jauretche [UNAJ] y Universidad Nacional de Hurlingham [UNAHur].

Desarrollo del análisis crítico

La firma del DNU 70/2023 significó una desregulación sin precedentes del mercado de alquileres en Argentina. Parte de sus principales características fue la eliminación de la obligatoriedad de contratos a tres años, lo cual permitió plazos de muy corta duración. De esta manera, se borró el límite entre la categoría de alquiler temporario y alquiler permanente, y se habilitaron contratos más cortos que atentan contra la posibilidad de los inquilinos de asentarse en una vivienda de forma estable. Así, se legitima una práctica común de las ciudades turísticas, en donde los contratos se adaptan a la temporada de turismo, y los propietarios alternan entre el alquiler tradicional y el alquiler turístico según les resulte más rentable. En este sentido, la estabilidad de quienes alquilan queda supeditada a la lógica de rotación y maximización de ganancia.

Además, el decreto liberó los mecanismos de actualización, ya no rige más un índice establecido, como era el ICL⁴⁸ del BCRA, ni una frecuencia mínima (la ley establecía que era anual y hacia octubre del 2023 pasó a ser semestral). La elección de la moneda también quedó librada al acuerdo entre partes, es decir, desde entonces los alquileres pueden estar dolarizados, pese a que, al momento de dicha derogación, debido al cepo cambiario, no había manera de acceder a dólares de manera legal.

A esto se le agrega la posibilidad de sumarle responsabilidades a la parte inquilina, ya que el DNU habilitó a los propietarios a transferir el pago de expensas extraordinarias a los inquilinos, o que deban pagar un porcentaje mayor del valor restante del contrato en el caso de rescisión anticipada. Todas estas modificaciones refuerzan la desigualdad en una relación contractual intrínsecamente asimétrica. Mientras que la parte propietaria adquiere una mayor flexibilidad para maximizar sus ganancias, la parte inquilina queda expuesta a condiciones más precarias y menos previsibles.

En definitiva, se trata de una liberalización total del mercado, bajo la premisa ficticia de que inquilinos y propietarios negociarán en igualdad de condiciones. Esto, como ya se dijo, no contempla la fuerte asimetría que existe en el mercado inmobiliario entre propietarios e inquilinos. Por ejemplo, los propietarios, ante condiciones que evalúan como poco favorables, pueden retirar sus propiedades del mercado, mientras que los inquilinos, por el contrario, no pueden esperar a que mejoren las condiciones, ya que necesitan resolver de forma inmediata su acceso a la vivienda.

La evidencia relevada a lo largo de 2024 y principios de 2025 permite observar las consecuencias concretas de esta política de desregulación.

Efectos sobre la oferta

El impacto del marco regulatorio sobre la oferta de viviendas en alquiler puede observarse a través de la evolución de la superficie disponible reportada según los relevamientos del GCBA.

⁴⁸ El Índice para Contratos de Locación [ICL] publicado por el Banco Central de la República Argentina, tiene en cuenta en partes iguales las variaciones mensuales del Índice de Precios al Consumidor [IPC] y la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables [RIPTE]

Entre 2019 y 2020, el promedio anual de superficie ofertada cayó un 21%. Sin embargo, si se analiza el comportamiento mes a mes, se observa que los niveles más bajos de oferta no se produjeron inmediatamente después de la sanción de la Ley de Alquileres, sino más bien antes. El mínimo para 2020 se registró en abril, coincidiendo con el inicio de las restricciones por la pandemia de COVID-19.

Durante 2020 y 2021, la superficie disponible se mantuvo relativamente estable, en un contexto fuertemente afectado por la pandemia de COVID-19, durante el cual se implementaron medidas excepcionales, como el congelamiento de alquileres y la suspensión de desalojos (vigentes hasta marzo de 2021). Fue recién en 2022 cuando se hizo evidente una caída sostenida en la oferta, tendencia que alcanzó su punto más bajo en junio de 2023. Esta retracción puede explicarse, al menos parcialmente, por el corrimiento de parte de la oferta hacia canales informales, con el fin de evadir el marco regulatorio aún vigente. Cabe señalar que la Ley de Alquileres fue objeto de una fuerte presión por parte de los sectores inmobiliarios, sin un respaldo político firme para su sostenimiento o mejora. Y si bien la ley fue modificada en octubre del 2023, con reducción de los plazos de actualización de alquileres de un año a seis meses, la oferta no presentó mejoras significativas, seguramente porque en medio del contexto electoral ya empezaba a ser más fuerte la expectativa de su derogación.

Con la asunción de Javier Milei llegó, a fines de 2023, su derogación definitiva. Esto generó un salto abrupto en la cantidad de superficie disponible para alquiler. Al comparar los promedios anuales de 2023 y 2024, el crecimiento fue significativo. No solo se recuperaron los niveles anteriores, sino que el promedio de 2024 superó ampliamente al de 2019, año previo a la vigencia de la ley.

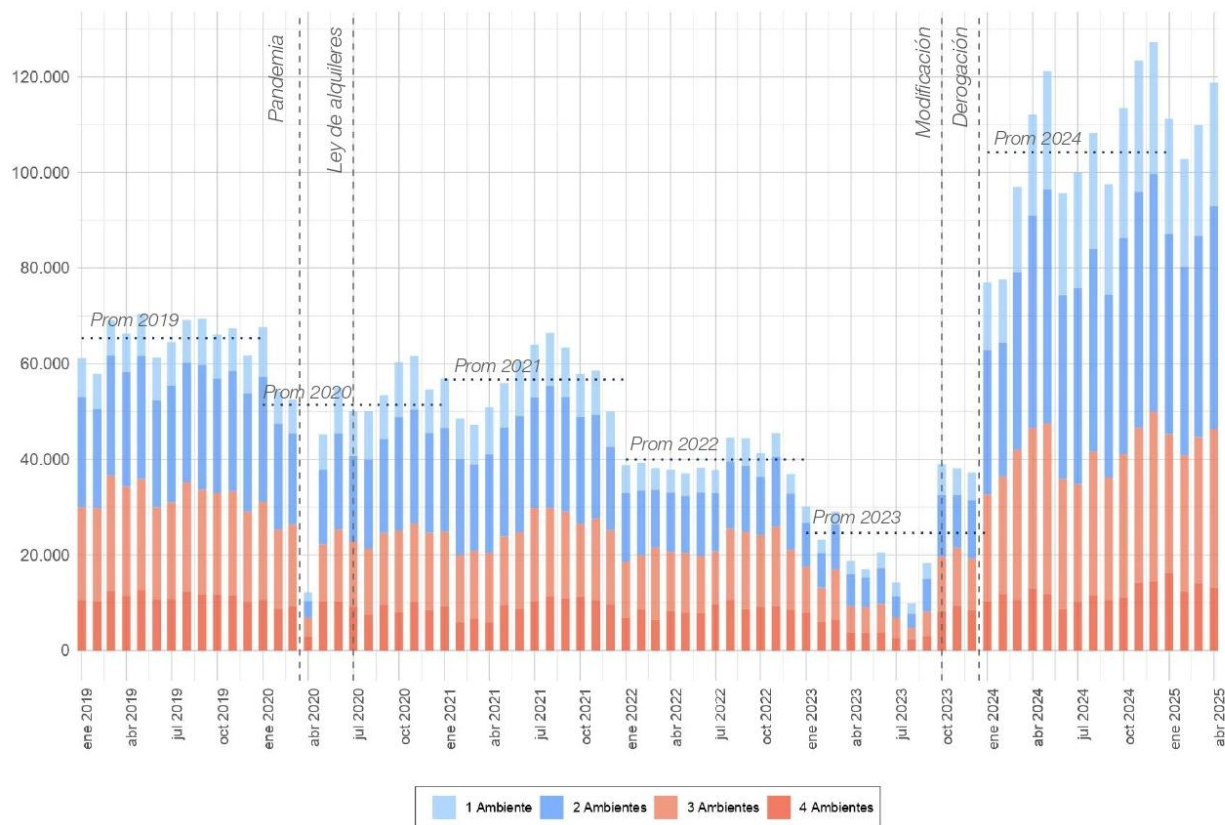
Este dato podría interpretarse en principio como una señal positiva. Sin embargo, resulta necesario ponerlo en contexto: el aumento de la oferta no implicó una mejora automática en el acceso a la vivienda, por el contrario, la evidencia muestra que este crecimiento fue desigual. Se concentró principalmente en zonas de alta valorización inmobiliaria, motivo por el cual dicho incremento no significó necesariamente una ampliación efectiva del acceso para los sectores populares o de ingresos medios bajos.

Por otra parte, la composición de la oferta también se modificó. Mientras que en 2019 las unidades de 1 y 2 ambientes representaban el 47% de la oferta publicada, desde 2024 este segmento se acomodó por encima del 60%. Esto responde al perfil de unidades más rentables para inversión, pero que no responde a las necesidades habitacionales de la población: en la Ciudad de Buenos Aires, los hogares tienen un promedio de 2,4 integrantes, lo que sugiere una demanda de unidades más amplias.

Además, entre inicios de 2024 y abril de 2025, no se observa una tendencia clara ni sostenida en la oferta. Las condiciones macroeconómicas (inflación persistente, salarios reales en baja, tipo de cambio inestable) también impactan sobre los propietarios y generan una oferta más volátil y sujeta a expectativas de rentabilidad incierta.

Este desajuste entre la tipología de la oferta y la demanda real, sumado a su localización en barrios con los precios por metro cuadrado más altos, podría estar indicando un fenómeno de sobreoferta en algunos segmentos del mercado. En otras palabras, no se trata solo de cuánto se ofrece, sino de qué tipo de vivienda, en qué zonas y para quiénes.

Imagen I: Superficie total disponible para alquiler. (2019-2025)

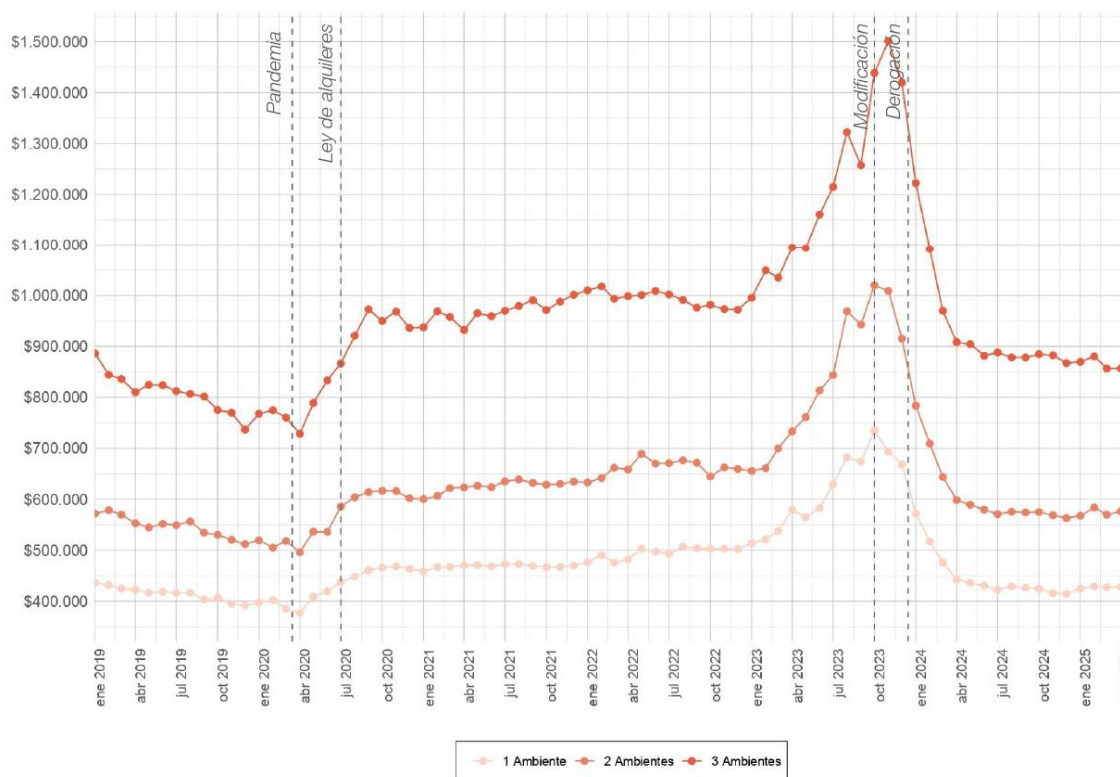


Fuente: elaboración propia con base en datos del GCBA

Efectos sobre los precios

Para analizar cómo se comportaron los precios antes, durante y después de la vigencia de la Ley de Alquileres, se tomó el mismo período observado en el apartado anterior: entre enero de 2019 y abril de 2025. Los datos utilizados fueron los suministrados por el portal del GCBA, que construyó la base a partir de distintas fuentes de portales inmobiliarios (Buscainmueble, Aidico y Argenprop). Por lo tanto, lo que se observa son valores de oferta, es decir, el precio inicial con el que se publica un alquiler, que no necesariamente coincide con el valor efectivamente pactado en el contrato. A su vez, esta información no permite conocer cómo evolucionaron los alquileres una vez celebrados los contratos, ya que no se registran los valores de actualización a lo largo del tiempo.

Imagen II: Valor promedio para alquiler según cantidad de ambientes ajustado a pesos de abril 2025. 2019-2025.



Fuente: elaboración propia con base en datos del GCBA

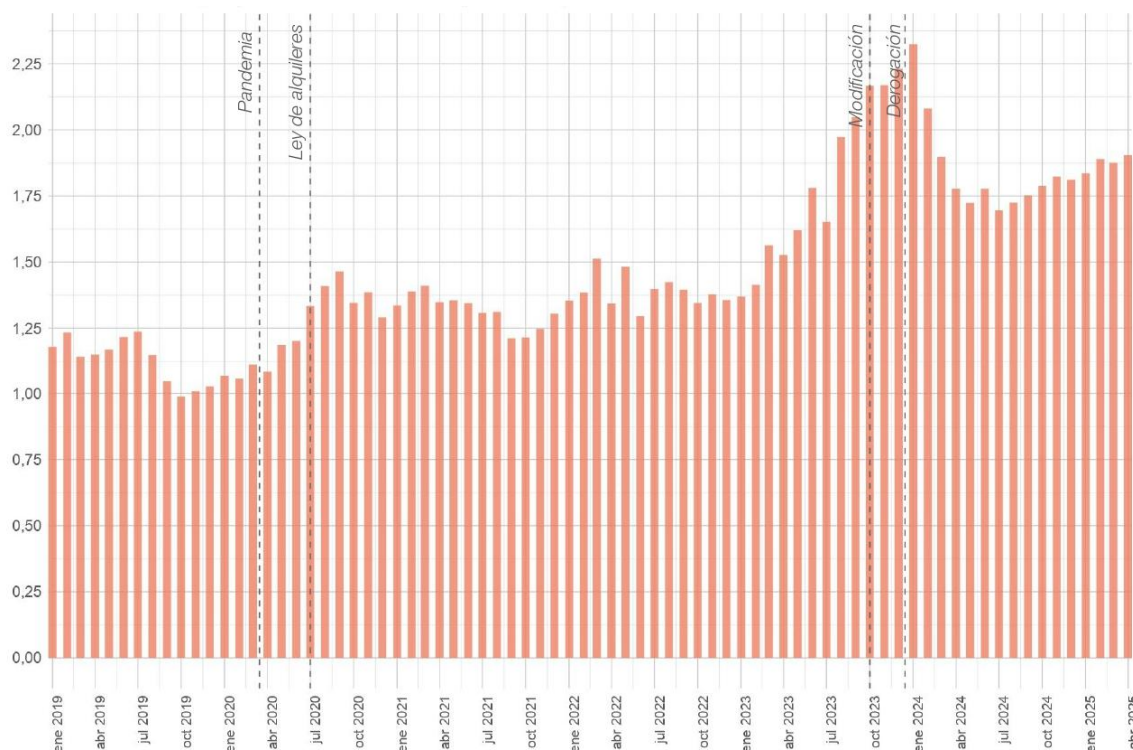
El gráfico muestra con claridad un salto en los valores a partir de la sanción de la Ley de Alquileres en junio de 2020. Si bien la normativa regulaba la actualización de los contratos (estableciendo un plazo anual), no fijaba topes ni criterios sobre el monto inicial. Como respuesta a esto, muchos propietarios aumentaron ese valor de entrada para compensar la menor frecuencia de ajustes. Los valores post sanción de la ley se mantuvieron relativamente estables hasta inicios de 2023, cuando se observa un fuerte incremento. Esto coincide con la gran caída en la oferta: los precios se aceleraron, alcanzando su máximo en los meses previos a la derogación de la ley. Tras la desregulación (diciembre de 2023), los valores de oferta comenzaron a descender y, hacia abril del 2024, se acomodaron levemente por encima de los niveles de 2019.

Este aparente abaratamiento inicial requiere una lectura cuidadosa. Si bien los valores de entrada bajaron, los contratos ya no tienen una actualización anual, sino que en la mayoría de los casos se renegocian cada tres meses. Por lo tanto, el precio final que paga un hogar inquilino a lo largo del contrato puede ser considerablemente más alto que el que regía bajo la ley.

Ahora bien, analizar los precios de los alquileres como un dato aislado puede conducir a interpretaciones parciales o erróneas. Para comprender su impacto real, es fundamental ponerlos en relación con los ingresos de la población, ya que un valor nominal similar puede implicar condiciones de acceso muy distintas según el contexto económico general.

Una forma de aproximarnos a esta relación es observar la evolución del precio promedio de un alquiler de dos ambientes en comparación con el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM). Si bien este indicador no representa el ingreso típico de la población trabajadora, y mucho menos el de quienes efectivamente alquilan en la ciudad, permite construir una serie homogénea y oficial que da cuenta del deterioro del poder adquisitivo en el tiempo.

Imagen III: Cantidad de SMVM para cubrir el valor promedio del alquiler de un 2 amb.



Fuente: elaboración propia con base en datos del GCBA

Por lo tanto, si bien tras la derogación de la Ley de Alquileres, los precios iniciales efectivamente se redujeron en términos reales, ubicándose en niveles similares a los de la etapa previa a la sanción de la ley, cuando se analiza su relación con el SMVM, se advierte que la carga del alquiler sobre el ingreso aumentó de forma sostenida y alcanzó, a comienzos de 2024, niveles récord, acomodándose en valores aún más altos (en relación al periodo analizado) a lo largo de 2025. Es decir, aunque los precios bajaron, los ingresos lo hicieron aún más, lo que redujo significativamente la capacidad de pago de los hogares y profundizó la inaccesibilidad al mercado formal de alquileres para una parte cada vez mayor de la población inquilina.

Reflexión final

La desregulación del mercado de alquileres impulsada a inicios de la gestión de Javier Milei, lejos de solucionar los problemas acumulados durante años, profundizó la inestabilidad para la población inquilina. Como se analizó a lo largo de este informe, si bien se observó un incremento significativo de la oferta, esto no implicó una mejora efectiva en el acceso a la vivienda y los

precios no se acomodaron en relación con los ingresos. Sumado a esto, la desregulación trajo aparejados contratos cada vez más cortos con mecanismos de actualización que se volvieron más frecuentes y menos previsibles. Este nuevo escenario, analizado con mayor profundidad en el informe del CEM *Historia reciente de los alquileres en la ciudad de Buenos Aires. De la pandemia a la desregulación (2019-2024)*, muestra que la liberalización del mercado, lejos de equilibrar condiciones entre partes, acentuó las asimetrías existentes.

Este proceso debe leerse en el marco de una creciente mercantilización de la vivienda, que dio paso a una lógica predominantemente especulativa. El avance del sector inmobiliario como actor con fuerte capacidad de lobby quedó evidenciado en la presión ejercida para la derogación de la Ley Nacional de Alquileres. Una ley que, pese a sus limitaciones y bajo nivel de cumplimiento, había logrado enunciar ciertos parámetros mínimos en términos de previsibilidad y derechos de los inquilinos. En lugar de ser modificada en pos de elaborar una ley más robusta y que contemplara las falencias que presentaba (por ejemplo, la distorsión que generó en los valores iniciales de los contratos) fue eliminada en su totalidad, lo que dio paso al modelo dominante que prioriza la rentabilidad sobre el derecho a la vivienda.

La expansión del mercado del alquiler turístico también es expresión de esta tendencia. A lo largo de 2024, incluso con niveles de ocupación más bajos, la oferta de alquileres temporarios continuó creciendo, lo que va en detrimento de la oferta de alquiler permanente. Buenos Aires es hoy la ciudad del país con mayor cantidad de unidades activas en plataformas como *Airbnb*. En barrios como Palermo, esta sobrerrepresentación impacta directamente en quienes buscan alquilar para vivir. Tal como se desarrolla en el informe del CEM *Alquileres temporarios en Argentina. Crecimiento acelerado de Airbnb en el contexto de la crisis habitacional*, esta actividad también debe ser regulada de manera urgente si se pretende garantizar el acceso a la vivienda como derecho.

Frente a este escenario, el rol del Estado en todos sus niveles cobra una relevancia central. Y en este sentido, la falta de iniciativa del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires resulta llamativa. A pesar de ser la jurisdicción con mayor proporción de hogares inquilinos del país y de contar con los recursos institucionales y financieros para permitirse llevar adelante una agenda que dé respuesta a la problemática, durante la gestión de Jorge Macri no se han implementado políticas orientadas a mejorar el acceso al alquiler. Mientras tanto, otras ciudades del mundo vienen explorando caminos diversos, desde la construcción de vivienda pública destinada exclusivamente al alquiler hasta incentivos fiscales para movilizar viviendas vacías, subsidios a jóvenes para acceder a su primera vivienda, o regulaciones que obligan a los nuevos desarrollos a destinar un porcentaje a vivienda asequible. Estas experiencias, relevadas en el Informe del CEM *El alquiler asequible como política de acceso a la vivienda en Argentina. Aportes desde experiencias en el mundo*, muestran que es posible construir alternativas, siempre que haya voluntad política y una visión que reconozca a la vivienda como derecho.

Los desafíos para la agenda pública y académica son múltiples: recuperar una mirada integral sobre el mercado de alquileres y pensar mecanismos sostenibles, equitativos y efectivos que permitan reconstruir el acceso a la vivienda como política de Estado.

Bibliografía

Bercovich, F., y Alvaredo, C. (2024). *Historia reciente de los alquileres en la Ciudad de Buenos Aires: De la pandemia a la desregulación (2019–2024)*. Buenos Aires: Centro de Estudios Metropolitanos.

Granero Realini, G. y Alvaredo, C. (2023). *Alquileres temporarios en Argentina. Crecimiento acelerado de Airbnb en el contexto de la crisis habitacional*. Buenos Aires: Centro de Estudios Metropolitanos.

Granero Realini, G. y Alvaredo, C. (2023) *El alquiler asequible como política de acceso a la vivienda en Argentina. Aportes desde experiencias en el mundo*. Buenos Aires: Centro de Estudios Metropolitanos.

Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC). (2025). *Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad de Buenos Aires: Síntesis de resultados 2024*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC). (2008). *Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad de Buenos Aires. Síntesis de resultados 2008*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Políticas públicas y deporte en Argentina. Análisis de la caída en su financiamiento entre 2009 y 2025

Pablo Pascualini, Diego Murzi y Adriana Nofal⁴⁹

Introducción

El deporte constituye mucho más que una actividad recreativa o competitiva. Es un motor de desarrollo humano, social y económico con impacto directo en la calidad de vida de una población. Su práctica, en todas las edades y niveles, favorece la salud física y mental, reduce factores de riesgo de enfermedades crónicas no transmisibles y contribuye a la formación de hábitos saludables desde edades tempranas. Sin embargo, sus aportes trascienden el plano individual para influir de manera estructural en la cohesión social, la identidad nacional y la proyección internacional de un país.

En el plano social, el deporte actúa como herramienta de inclusión y movilidad social, ofreciendo espacios de integración a sectores vulnerables, fortaleciendo valores como el respeto, el trabajo en equipo y la disciplina, y promoviendo la igualdad de oportunidades. Desde una perspectiva educativa, complementa la formación académica al estimular competencias socioemocionales y cognitivas vinculadas a la resolución de problemas, la gestión de la frustración y la resiliencia.

En el plano económico, el deporte de alto rendimiento y el deporte base generan empleo directo e indirecto, dinamizan cadenas productivas (equipamiento, turismo deportivo, infraestructura) y posicionan a la nación en el escenario internacional, atrayendo inversiones y proyección mediática. Asimismo, los logros deportivos en competencias internacionales actúan como símbolos de prestigio nacional, potenciando el sentido de pertenencia y orgullo colectivo.

En este texto analizaremos los cambios de perspectiva histórica en la relación entre el Estado y el deporte, haciendo hincapié puntualmente en los vaivenes del financiamiento entre los años 2009 y 2025.

Perspectiva histórica

En la Historia argentina reciente, pocos actores políticos comprendieron tan claramente el potencial estratégico del deporte como Juan Domingo Perón. Desde su primera presidencia (1946–1952), impulsó una visión integral en la que el deporte era parte de la política social, educativa y sanitaria. El primer gobierno peronista reconocía que la actividad física contribuía no solo a la salud y la recreación, sino también a la formación del “hombre nuevo” en términos de disciplina, solidaridad y compromiso comunitario.

Bajo esa gestión se fortalecieron organismos como la Dirección Nacional de Educación Física y se multiplicaron las competencias escolares, los torneos barriales y los campeonatos nacionales. Se promovió la construcción de infraestructura deportiva pública (clubes, polideportivos, pistas

⁴⁹ Núcleo de Educación Física, Deporte y Salud [NESAD] de la UMET.

y natatorios) y se facilitó el acceso gratuito o subvencionado para sectores populares. Además, se entendió al deporte como una herramienta diplomática, utilizando la proyección internacional de los atletas argentinos para consolidar la imagen del país en el exterior.

Esta concepción del deporte, que lo integraba a las políticas de Estado y lo reconocía como derecho social, sentó precedentes para entender que la inversión en actividad física y alto rendimiento no es un lujo, sino una inversión estratégica para el desarrollo integral de la nación y la construcción de ciudadanía.

Una vía para analizar la relación de los diferentes gobiernos con el deporte consiste en analizar las leyes promulgadas en vinculación con la temática, que pueden ser utilizadas como indicador de la intención política de trabajar en esa dimensión. Encontramos en toda la Historia argentina tres normativas significativas, que han sido fundamentales en traccionar políticas públicas deportivas:

Ley N.º 20.655 (1974) — Ley del Deporte. Promulgada el 21 de abril de 1974, establece los principios generales de la política deportiva del Estado: orientar, promover, asistir, coordinar y fiscalizar las actividades deportivas en todo el país. Esta ley estableció el diseño de las estructuras administrativas a nivel nacional, provincial y municipal para el deporte.

Ley N.º 26.462 (2008/2009) — Programa Social y Deportivo “Juegos Nacionales Evita”. Sancionada el 10 de diciembre de 2008 y promulgada el 7 de enero de 2009, esta ley instituyó con carácter de competencia anual el Programa Social y Deportivo “Juegos Nacionales Evita”, creado en 1948, destinado a fomentar la participación deportiva de niñas, niños, jóvenes y adultos mayores de toda la Argentina. La norma prevé y financia específicamente la realización de estas competencias con etapas provinciales y finales a nivel nacional, como parte de una política deportiva de inclusión social.

Ley N.º 26.573 (2009) — Creación del ENARD. Esta norma creó el Ente Nacional de Alto Rendimiento Deportivo (ENARD), destinado a administrar los recursos para el deporte de elite: otorgar becas, apoyar entrenamientos, competencias, infraestructura, entre otras acciones clave. Además, estableció una fuente automática de financiamiento mediante un cargo del 1 % de la factura de telefonía celular.

Análisis del financiamiento estatal al deporte entre 2009 y 2025

Uno de los objetivos de este artículo consiste en analizar la pérdida de financiamiento al deporte argentino desde 2009 a la actualidad, observando como eje transversal al Ente Nacional de Alto Rendimiento Deportivo (ENARD). El ENARD fue creado en 2009 mediante la Ley N.º 26.573, durante el gobierno de Cristina Kirchner, con el objetivo de financiar y promover el deporte de alto rendimiento en Argentina.

Su estructura inicial le otorgaba autonomía financiera, asegurada principalmente por un porcentaje de la facturación de la telefonía móvil, un 1% del abono de la telefonía celular en todo el país, lo que le dio previsibilidad y una “autarquía financiera de facto” (ingresos extrapresupuestarios), que continuó de este modo entre 2010 y 2017. Esto le permitía planificar a largo plazo sin depender de las partidas presupuestarias anuales ni de la discrecionalidad política.

Sin embargo, durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), el organismo perdió su autarquía cuando, en 2017, se modificó el esquema de financiamiento, eliminando el impuesto a la telefonía móvil y transfiriendo sus recursos a partidas asignadas por el Tesoro Nacional. Este cambio, presentado como una reestructuración, en la práctica redujo la previsibilidad y estabilidad del financiamiento, lo que generó dependencia política y presupuestaria que, sumada al crecimiento inflacionario, impidió el mismo nivel de apoyo que tenía en el septenio anterior.

Desde ese momento, el financiamiento quedó atado al Presupuesto nacional y a su ejecución; el propio ENARD reconoce que el monto se actualiza por la tasa de crecimiento de los gastos primarios, que en varios años corrió por detrás de la inflación, erosionando el poder real de las becas y programas.

Durante el Gobierno de Alberto Fernández (2019-2023) no se recuperó la autarquía ni el financiamiento vía telefonía, y se perdió aún más contra la inflación, con el impacto extra de la pandemia a nivel global.

En el contexto actual, bajo el gobierno vigente de Javier Milei, la tendencia de desfinanciamiento y sub-ejecución presupuestaria se ha profundizado. Esto se evidencia en la reducción de becas deportivas, la postergación de giras y competencias internacionales y la falta de actualización de los montos asignados a programas clave. Hacia mediados de 2025, el ENARD cuenta con el mismo presupuesto que en 2023, lo que implicó una reducción del 30% de deportistas becados y un congelamiento en el monto de las becas, que actualmente es de 600.000 pesos mensuales para un deportista panamericano (el equivalente a dos salarios mínimos y a menos de la mitad de un salario promedio) (Tiempo Argentino, 27 de julio de 2025).

La continuidad de esta política erosiona la capacidad del ENARD para sostener la preparación de atletas de élite, debilita el sistema deportivo nacional y compromete la proyección internacional del deporte argentino. Estas decisiones no sólo impactan en el rendimiento deportivo, sino que también reflejan una visión reduccionista sobre el valor social, cultural y educativo del deporte de alto rendimiento, alejando al país de estándares internacionales en materia de desarrollo deportivo. Asimismo, se sabe que el rendimiento deportivo genera un círculo virtuoso en la identificación y proyección del deporte masivo, y de la práctica cotidiana, por lo que el impacto de la carencia de esta política es aún mayor.

Al análisis del financiamiento del ENARD lo acompaña un análisis de la caída del apoyo en políticas públicas en general, como la suspensión en 2024 y 2025 de los Juegos Universitarios Argentinos, política que se sostuvo con los tres cambios anteriores de gestión, desde su inicio en 2014.

Durante el gobierno de Javier Milei, se vislumbró en 2024 la ejecución presupuestaria “función deporte” en torno al 68% (y 55% si se excluyen créditos del ENARD), por debajo del promedio de la Administración Pública Nacional (93%), lo que muestra sub-ejecución y recortes efectivos en transferencias a clubes y jurisdicciones. En 2025, múltiples relevamientos reportan una caída del 56% del presupuesto para deporte respecto de 2023 (impacto directo en Juegos Evita, infraestructura de clubes, apoyos federativos). Además, hubo decisiones administrativas que redujeron créditos en la órbita de Turismo/Ambiente/Deportes, por supuestas reestructuraciones que se desprenden del abandono de políticas estatales.

En este último punto, cabe además destacar que el deporte tiene impacto en otras áreas como el comercio, el turismo y otras, que también han notado este achicamiento.

Conclusiones

El deporte es un eje central para una nación y esto está a la vista incluso en el interés del posicionamiento geopolítico sobre el mismo, con potencias de diferentes vertientes de pensamiento que lo han tomado como bandera y muestra de poderío en la historia. Tales son los casos de Estados Unidos, Cuba, China, Rusia y el Reino Unido, entre otros.

Muchos otros países lo han visto como un aliado estratégico en el aumento de la producción y en el cuidado de la salud, así como en la disminución presupuestaria en obras sociales y medicamentos, por acciones positivas que el deporte aporta a la salud de la ciudadanía.

Durante la Historia argentina existen hitos, como la ampliación y creación de clubes deportivos a principios del siglo XX, que contenían principalmente a los sectores acomodados y a las elites. A partir del primer gobierno de Perón, se vislumbra una masificación de la práctica deportiva estructurada, basada en el apoyo gubernamental a clubes y organizaciones del pueblo. Asimismo, varias políticas de los primeros gobiernos peronistas, como los “Juegos Nacionales Evita”, trazaron un nexo con la salud y la juventud, a partir de las ideas innovadoras del entonces ministro de salud Ramón Carrillo.

La visión política estratégica sobre el deporte se abandona durante diferentes períodos del siglo XX, recuperando valor en la tercera presidencia de Perón, con la mencionada Ley del Deporte de 1974.

En la década de 1990, durante el mandato de Carlos Menem, se hace foco nuevamente en el deporte, entendiendo la importancia de su funcionamiento y sumado al propio gusto del entonces presidente por la práctica y por mostrarse en eventos deportivos, participando incluso de manera activa.

Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015) recomponen el funcionamiento general de la economía posterior a la crisis del 2001, aunque con diferentes características y períodos más complejos en esos 12 años. Protegen a los clubes con políticas vinculadas a apoyo directo y disminución de gastos en servicios bajo la subvención estatal. Asimismo, durante esa época se fidelizan los “Juegos Nacionales Evita”, a partir de la sanción de una normativa, y se crea la ley del ENARD, también mencionada en este artículo, intentando desligar el apoyo al alto rendimiento de las intenciones de los gobiernos de turno.

Muchas de las políticas mencionadas de fomento y apoyo al deporte desde el Estado nacional se ven retrogradadas en el gobierno Mauricio Macri (2015-2019), no son potenciadas por el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023) y reciben un nuevo golpe en lo que va del gobierno de Javier Milei.

El deporte es un proyecto a largo plazo: lo que se hace hoy tiene sus resultados mucho tiempo después. Es necesario tener en cuenta que la carrera de un deportista que alcanza el alto rendimiento puede durar entre 12 y 20 años, dependiendo de la disciplina, y que la visión sobre el impacto en la salud también lleva años para su análisis.

En ese sentido, no basta con mirar los resultados deportivos actuales, que pueden ser multifactoriales, sino que debemos analizar la caída en el financiamiento real, el impacto sobre deportistas, entrenadores e instituciones y alarmar acerca de consecuencias que se verán en los próximos 10 años, excepto que se modifique el rumbo, recuperando lo perdido e incluso aumentando las acciones en relación con las políticas públicas deportivas.

Por lo expuesto, es fundamental reglamentar y cumplir las leyes vigentes, recuperar la autarquía del ENARD, tomar el ejemplo de períodos que tuvieron al deporte como un eje relevante en el desarrollo de la Nación y promover de forma definitiva y duradera una política de Estado que tome las cuestiones mencionadas, pero profundice una impronta en el desarrollo deportivo que hasta el momento no se pudo realizar de manera sostenida en el tiempo.

La visión política del deporte implica comprender al fenómeno deportivo como una herramienta de visión geopolítica, diplomacia, cuidado de la salud, promoción de la educación, desarrollo económico, atracción turística y muchos elementos más que justifican su promoción y apoyo.

Bibliografía

Argentina. Congreso de la Nación. (1974). *Ley N.º 20.655 – Ley del Deporte*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-20655-27274/texto>

Argentina. Congreso de la Nación. (1997). *Ley N.º 24.819 – Ley Antidoping*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24819-43439/actualizacion>

Argentina. Congreso de la Nación. (2008). *Ley N.º 26.462 – Programa Social y Deportivo “Juegos Nacionales Evita”*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/149320/norma.htm>

Argentina. Congreso de la Nación. (2009). *Ley N.º 26.573 – Creación del Ente Nacional de Alto Rendimiento Deportivo (ENARD)*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26573-155292/texto>

Argentina. Congreso de la Nación. (2015a). *Ley N.º 27.201 – Creación del Ente Nacional del Deporte y la Actividad Física (ENADED)*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27201-250599/texto>

Argentina. Congreso de la Nación. (2015b). *Ley N.º 27.202 – Modificación de la Ley del Deporte (20.655)*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27202-250600/texto>

Argentina. Congreso de la Nación. (2017a). *Ley N.º 27.368 – Declara al “pato” como deporte nacional*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27368-293258/texto>

Argentina. Congreso de la Nación. (2017b). *Ley N.º 27.430 – Reforma tributaria. Modificación del financiamiento del ENARD*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27430-299423/texto>

Argentina. Congreso de la Nación. (2015c). *Ley N.º 27.211 – Derecho de Formación Deportiva*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/255297/norma.htm>

Presidencia de la Nación Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros. (2024). *Informe de ejecución presupuestaria – Función Deporte*. Presupuesto Abierto. <https://www.presupuestoabierto.gob.ar>

Del colectivo al individuo, del territorio al mercado: las políticas de La Libertad Avanza (LLA) y las organizaciones de la economía popular⁵⁰

María Inés Fernández Álvarez, Florencia Pacífico, Santiago Sorroche, Camila Stefanetti y Sandra Wolanski⁵¹

Introducción

Recuperando el trabajo de largo plazo que venimos desarrollando con distintos espacios organizativos que forman parte de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEPE), en este documento se presenta una sistematización de los efectos que las medidas adoptadas por el gobierno de La Libertad Avanza (LLA) han tenido para las organizaciones de trabajadores/as de la economía popular, considerando las estrategias que estas llevan adelante para hacerles frente.

El vaciamiento de la política social: la desarticulación del entramado territorial del Estado

La llegada de La Libertad Avanza (LLA) al gobierno nacional encarnó un proyecto de refundación nacional, cuyo objetivo fue implantar un “nuevo orden” basado en un radicalismo de mercado y en una drástica transformación del Estado. Desde diciembre de 2023, bajo el lema de “déficit cero” y a través de la devaluación de la moneda y el recorte del gasto público, se produjo un ajuste drástico sobre áreas y programas sociales que fue particularmente pronunciado en las políticas alimentarias y de inclusión socio-productiva y desarrollo local, que tuvo un impacto directo en el deterioro de las condiciones de vida y en las dinámicas de organización de los y las trabajadoras de la economía popular, tal como lo evidencian los indicadores de fragilidad laboral y social que elabora el CITRA (ver artículo CITRA en este dossier). El siguiente cuadro sintetiza las modificaciones reseñadas y sus principales consecuencias directas para los/as trabajadores/as de la economía popular y sus organizaciones:

⁵⁰ Este texto fue elaborado por María Inés Fernández Álvarez, Florencia Pacífico, Santiago Sorroche, Camila Stefanetti y Sandra Wolanski, con base en informes y artículos de autoría colectiva e individual del Programa Antropología en Colabor.

⁵¹ Centro de Innovación de los Trabajadores [CITRA / CONICET-UMET] - Universidad de Buenos Aires [UBA]. Algunos informes y producciones recientes pueden encontrarse en: <https://citra.org.ar/publicaciones/perspectiva-colabor/coleccion-perspectiva-colabor-n3-noviembre-2024/> ; <https://citra.org.ar/publicaciones/perspectiva-colabor/coleccion-perspectiva-colabor-no2-abril-2024/> ; <https://citra.org.ar/publicaciones/metodo-citra-vol-11/> ; <https://open.spotify.com/show/14ARN1grjrJDVfMFP6sc4q>

Cuadro 1: Principales políticas nacionales, acciones recientes y consecuencias para los/as trabajadores/as de la economía popular - diciembre 2023-diciembre 2024.

Políticas orientadas a:	Acciones	Consecuencias
<p>Reconocimiento y fortalecimiento del trabajo en la Economía Popular</p> <ul style="list-style-type: none"> - Salario Social Complementario (SSC) (2016) - Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (2020) - Programa Potenciar Trabajo (2020) - Programa Nexo de complemento salarial (2021) -Reconocimiento y pago del monotributo social para los beneficiarios (2011) 	<ul style="list-style-type: none"> -Se eliminaron las altas de nuevos beneficiarios. - Se realizaron bajas masivas. -Se crearon dos programas diferentes: Volver al trabajo (personas entre 18 y 50 años) y Programa de acompañamiento social (personas mayores de 50 años o madres de más de 4 hijos). -Se estableció una duración de los programas de hasta 24 meses. -Se eliminó el programa "Nexo". -Se congeló el monto de la transferencia, desacoplándolo del programa del SMVM. -Se discontinuó el RENATEP. -Se estableció el reempadronamiento para beneficiarios del monotributo social. -Se eliminó el beneficio del monotributo social costo 0. 	<ul style="list-style-type: none"> -No hay nuevas altas del programa. -El monto del programa se estancó en valores de diciembre de 2023 (\$ 78.000), su poder adquisitivo se redujo en un 54% (Fuente: La cocina de los cuidados, 2025). -No hay actualizaciones del RENATEP. -Se elimina un programa orientado al trabajo y se constituye un programa social. Este no tiene posibilidad de ampliarse. -Se excluye a las organizaciones de la co-gestión del mismo y, por lo tanto, del control sobre las actividades de los beneficiarios. -Se redujo en un 55% el padrón del Monotributo Social (Fuente: La cocina de los cuidados, 2025).
<p>Reconocimiento y fortalecimiento de la urbanización de Barrios Populares</p> <ul style="list-style-type: none"> -Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) (2017). - Ley 27453 (Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana) (2018). - Fondo de Integración Socio-Urbana (2019) - Secretaría de Integración Socio Urbana (2019). -Programa "Mi Pieza" (2021) -Programa "Lotes con servicio" (2023) -Obras desarrolladas por cooperativas de los propios barrios (2019-2024) 	<ul style="list-style-type: none"> -Se desfinanció la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) y se degradó a Subsecretaría. -Se redujo del 9% del impuesto país al 0,3% para el financiamiento del FISU. -El fideicomiso fue derivado a la órbita del Ministerio de Economía. -Se despidió al personal de la SISU. 	<ul style="list-style-type: none"> -Discontinuación de las obras. -Paralización de los fondos. -Se interrumpió el empleo de las/os cooperativistas que desarrollaban las obras. -Solo se realizaron desembolsos para la finalización de obras ya en ejecución.

<p>Políticas alimentarias</p> <ul style="list-style-type: none"> -Ley 25.724 Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (2002) -PROYECTO PNUD ARG/20/004 “Abordaje Comunitario contra el Hambre” -Convenios con organizaciones de la Sociedad Civil que permitían la compra de alimentos (frescos y secos). - Programa “Boca de Alimentos” - entrega directa de alimentos secos, por parte del Ministerio de Desarrollo Social. 	<p>En el caso del “Abordaje Comunitario contra el Hambre”:</p> <ul style="list-style-type: none"> -No se realizaron extensiones de los convenios con las organizaciones sociales y de la sociedad civil. Para el programa “Boca de Alimentos”: - Se discontinuó la renovación de convenios. -No se reciben alimentos desde diciembre de 2023. 	<ul style="list-style-type: none"> -Fin de los convenios. - No hay más compras de alimentos por parte del gobierno nacional. -Discontinuidad y cierre de comedores comunitarios. -Aumento de los niveles de pobreza e indigencia. -Conflicto abierto con el gobierno por la entrega de alimentos.
<p>Promoción de la igualdad de géneros (cuidados-violencia de género)</p> <ul style="list-style-type: none"> -Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad (2019). - Líneas de acción frente a la violencia de género; promoción de la igualdad y desarrollo de políticas interministeriales y nacionales para combatir estas problemáticas. - Dirección de Cuidados Integrales en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. - Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género en el Ministerio de Economía. - Mesa Interministerial de políticas de cuidado. - Plan 1000 días. 	<ul style="list-style-type: none"> -Eliminación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad. -Cierre definitivo de la Subsecretaría de Protección contra las Violencias de Género. <p>Se discontinuaron los programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Acercar Derechos (2021). -Apoyo económico para personas trans (2022). -Igualar (2021). -Entrega de kits de lactancia a personas gestantes (2021). -Capacitaciones de la ley Micaela (2019). -Generar (2021). -Articular (2020). -Eliminación de la Mesa interministerial de políticas de cuidado (2020). -Prestaciones a familiares víctimas de femicidios (2021). -Programa Registradas (2023). 	<ul style="list-style-type: none"> -No hay nuevos cupos en programas de acompañamiento, cuando estos no han sido eliminados. -Reducción de la atención de la línea 144. -Eliminación de políticas transversales de género. -0% del presupuesto para Rescate y Acompañamiento a víctimas de Trata y para Protección de Víctimas de Violencias. -Se recortaron las entregas de insumos del Plan 1000 días.

Fuente: elaboración propia en base a informes publicados y trabajo de campo.

Una de las primeras medidas implementadas por el gobierno de LLA, en diciembre de 2023, fue el congelamiento del monto de los ingresos percibidos por el Programa “Potenciar Trabajo”, fijado en \$78.000, lo que representó una drástica pérdida del poder adquisitivo de sus beneficiarios, teniendo en cuenta que la inflación acumulada a julio de 2025 fue del 17,3% e interanualmente en un 36,6% (INDEC, 2025). Poco después, en febrero de 2024, el “Potenciar Trabajo” fue reemplazado por dos programas, cuya frontera divisoria se sostiene en un criterio de potencial empleabilidad que refuerza dicotomías ampliamente discutidas desde el feminismo entre producción y reproducción. De un lado, “Volver al Trabajo” dirigido a personas entre 18 y 49 años consideradas productivas, del otro “Acompañamiento Social” destinado a personas de más de 50 años o que son

madres de cuatro o más hijos menores de 18. Esta definición de la población destinataria profundiza la asociación de las mujeres con la maternidad y con el cuidado de los hijos, desestimulando su incorporación en el trabajo fuera del hogar. Asimismo, la desarticulación del “Potenciar Trabajo” no sólo eliminó la contraprestación laboral en proyectos socio-productivos, socio-comunitarios o sociolaborales sino también discontinuó las líneas de subsidios y créditos no bancarios antes incluidas en el programa, que permitían financiar recursos materiales, capacitaciones y equipos técnicos. Implicó también la eliminación del Programa “Nexo”, creado en 2021 como incentivo adicional al Potenciar Trabajo, destinado a todas aquellas personas que realizaban tareas que no generaban ingresos adicionales, como el trabajo en espacios socio-comunitarios o la promoción ambiental. Finalmente, el Estado dejó de cubrir el costo mensual de inscripción al régimen de monotributo social, que permitía tanto el acceso al sistema de obras sociales como la realización de aportes jubilatorios.

Renombrar y reorientar a los programas sociales poniendo foco en la generación de condiciones para la “vuelta” al trabajo constituyó una explícita operación de negación de los trabajos que se realizan desde la economía popular, emparentada con la oposición moral entre “planes” y “trabajo” que ha atravesado los debates sociales y políticos en las últimas décadas. *“Volver al trabajo” es un ejercicio de invisibilización de las innumerables competencias y tareas que realizan las personas para ganarse la vida*, a través de un eufemismo sobre las posibilidades de incorporación a relaciones salariales de contratación (formales e informales), crecientemente limitadas tanto en nuestro país como en el mundo. Así, la actual reformulación de los programas implica un retorno hacia formas de clasificación de la población según sus condiciones de empleabilidad y una orientación hacia el cultivo de las capacidades individuales en detrimento del fomento del trabajo asociativo.

En el mismo período, se desmantelaron un conjunto de otras políticas y programas que contribuían al mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de los/as trabajadores/as de la Economía Popular. En primer lugar, programas vinculados al cuidado comunitario y en particular a la alimentación. Según el informe *La Cocina de los Cuidados (2025)*, en junio de 2025 solo quedan vigentes 4 de 50 políticas del cuidado, es decir, *el 92% de las políticas de cuidado fueron recortadas, paralizadas, derogadas, desmanteladas o están en riesgo*. Entre las que se sostienen, se encuentran la Asignación Universal por Hijo, la Tarjeta Alimentar y el Programa 1000 días, cuyos montos fueron los únicos actualizados, como parte de una política directamente orientada a la individualización de las transferencias. En cambio, el conjunto de las políticas de asistencia alimentaria que no se efectivizan mediante la transferencia directa de ingresos a niños y niñas fue interrumpido. Así, la asignación presupuestaria para Comedores Comunitarios y Merenderos se redujo en un 75%, según datos del mes de enero (CEPA, 2025), un dato que se condice con la interrupción de la entrega de alimentos a las organizaciones de la economía popular. Esta medida dio lugar a un conjunto de acciones impulsadas por las organizaciones que permitieron visibilizar e instalar en el debate público sus efectos, entre las que cobraron relevancia acciones judiciales que permitieron comprobar la existencia de 2,1 toneladas de alimentos acopiados sin distribuir y que llevó a una serie de acciones judiciales, entre otras, que demostraron la inexistencia de auditorías a los comedores y las organizaciones.

En segundo lugar, *se interrumpió prácticamente por completo la ejecución de un conjunto de políticas tendientes al mejoramiento de las condiciones de infraestructura (vivienda y servicios básicos) en los*

barrios populares.⁵² Por un lado, la Secretaría de Integración Socio-Urbana (SISU) –que estaba orientada a la integración de los barrios populares a la trama urbana de las ciudades, permitiendo el acceso a servicios básicos (agua, saneamiento, luz, gas)– fue degradada al rango de Subsecretaría. Con el desfinanciamiento total de la misma, y el cierre del Fondo de Integración Socio-Urbana (FISU),⁵³ se interrumpió el desarrollo de obras tanto de infraestructura barrial como en el interior de las viviendas. En este marco, se discontinuó el programa “Mi Pieza” para mujeres con hijos, que consistía en la entrega de fondos para la mejora del hogar y la construcción de una habitación, baño o cocina en el hogar.

En tercer lugar, resulta fundamental destacar el desmantelamiento del Ministerio de Mujeres y Diversidades, que desarrolló una batería de programas cuyas destinatarias prioritarias fueron mujeres y personas LGBTI+ de sectores populares. Un ejemplo paradigmático es la interrupción del Programa “Acompañar”, destinado a mujeres y LGBTI+ en situación de violencia de género y que contaba con un apoyo equivalente a un SMVM por el plazo de 6 meses, y el acceso a dispositivos de fortalecimiento psicosocial. Aunque el programa permanece en los papeles, su ejecución presupuestaria se redujo en un 90% y relevamientos realizados han evidenciado que no se ha podido inscribir a nuevas mujeres como receptoras (ACIJ, 2024). A esto se suma el vaciamiento de la línea de atención 144, orientada a la atención, contención y asesoramiento a personas en situación de violencia y riesgo, y de los Centros de Acceso a la Justicia, que tuvieron un impacto directo sobre el abordaje de situaciones de violencia. El cierre definitivo de la Subsecretaría de Protección contra las Violencias de Género implicó, entre muchas otras medidas, la suspensión de la entrega de kits de lactancia a personas gestantes y la discontinuidad del programa “Articular”, que apuntaba al fortalecimiento de organizaciones sociales en cuestiones de género y diversidad (La cocina de los cuidados, 2024).

Finalmente, se destaca el cierre progresivo y creciente de las oficinas descentralizadas de distintos niveles y organismos estatales: los Centros de Desarrollo Territorial (Ministerio de Capital Humano), los Centros de Acceso a la Justicia (Ministerio de Justicia), las delegaciones del programa “Acercar Derechos” (Subsecretaría de Protección contra la Violencia de Género), las delegaciones provinciales de la Agencia Nacional de Discapacidad y PAMI, los equipos del Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional (ENIA) (La cocina de los cuidados, 2024). Esta *desarticulación del entramado y anclaje territorial del Estado* tuvo un efecto directo sobre la acción de las organizaciones y las redes que sostienen la vida en los barrios. El cuadro que se presenta a continuación sintetiza el estado actual de las principales políticas y programas nacionales orientados a fortalecer y apoyar los cuidados:

⁵² Según el informe del CEPA (2025), las partidas presupuestarias destinadas a la obra pública sufrieron una reducción drástica, con caídas cercanas al 100% en programas como Apoyo para Infraestructura en Municipios, Obras de Seguridad en Rutas Nacionales, y Desarrollo de Infraestructura Hidráulica. Según el mismo informe, los Servicios Sociales también sufrieron fuertes recortes. Los casos más resonantes son Agua y Alcantarillado [-76%], Vivienda y Urbanismo [-83%], Educación [-45%], Salud [-27%] y Promoción y Asistencia Social [-63%]. Asimismo, cayó la ejecución en Seguridad Social [-20%] que, como se mencionó previamente, tiene una muy elevada incidencia en el gasto total.

⁵³ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/324963/20250508>

Cuadro 2: Programas nacionales, situación actual y variación presupuestaria - agosto 2025

Programa / Política	Estado actual	Variación presupuestaria
Presupuesto total género	Recortado	-85%
Programa Acompañar	Recortado	-90%
Línea 144	Recortado	-66%
Programa de Fortalecimiento de Dispositivos Territoriales	Eliminado	No especifica
Presupuesto Programa de Salud Sexual y Reproductiva	Recortado	-64%
Presupuesto Plan ENIA	Recortado	-27% (vs. 2024), -78% (vs. 2023)
ESI (Educación Sexual Integral)	Recortado / Eliminado	-99%, ejecución \$0
Presupuesto niñez total	Recortado	-75% (UNICEF)
Plan Nacional de Primera Infancia	Desmantelado	-150.000 NNYA sin cobertura
Línea 102	Desarticulada	No especifica
Programa Primeros Años	Interrumpido	No especifica
Estrategia Aunar Familias	Interrumpida	No especifica
Ley Lucio (27.709)	Incumplida	Sin capacitaciones
Política de Participación NNYA	Paralizadas	Sin convenios
Programa Clic Derechos (grooming)	Inactivo	No especifica
Políticas Adolescentes en conflicto penal	Sin actividad	No especifica
Espacios de Promoción de Derechos	Cerrados	No especifica
Niñez en pobreza (2024)	Emergencia	71% pobres, 34% indigentes
Alimentación NNYA	Recortado	-55,7%
Educación (Secretaría de Educación)	Recortado	-43,7%
Salud (Curso de Vida)	Recortado	50% (vs. 2023)
Salario trabajadoras comunitarias	Estancamiento/Devaluación	-54%
Prevención adicciones	Sin ejecución	0%
Infraestructura CDI	Desfinanciada	0,01% ejecución
Infraestructura sanitaria	Recortada	9% ejecución
Espacios primera infancia	Recortados	51% ejecución
Plan 1000 Días	Recortado a salud	Sin entrega de insumos
Asignaciones Familiares	Vigentes pero con bajas + topes máximos	-975.689 NNYA excluidos en el 1er año
AUH	Vigente, actualizada	\$92.070,40 ⁵⁴

Fuentes: elaboración propia en base a informes ACIJ (14 de agosto de 2024), ACIJ #8M (8 de marzo 2025); ELA 8M (8 de marzo de 2025), ELA (28 de mayo 2025); SENNAF (7 abril 2025), UNICEF (12 marzo 2024), La Cocina de los Cuidados Informe #4 (noviembre, 2024); La Cocina de los Cuidados Informe #5 (marzo, 2025); Web ANSES (septiembre 2025).

Los efectos del ajuste neoconservador en las ramas y dinámicas de organización de la economía popular

Con el congelamiento de sus montos, el ex-Potenciar Trabajo dejó de cumplir la función que

⁵⁴ Monto percibido mensualmente en el territorio del país, excepto región austral. Se completa con un complemento que se cobra una vez al año. Ver <https://www.anses.gob.ar/montos-de-asignacion-universal-por-hijo-y-por-embarazo-para-proteccion-social>

tenía: garantizar un piso de ingreso complementario al generado por las distintas actividades. En las diversas ramas de actividad, los y las trabajadoras de la economía popular hicieron frente a la reducción de sus ingresos monetarios ampliando la sobrecarga laboral mediante la extensión de jornadas laborales y la adición de nuevas estrategias para generar ingresos.

La desarticulación y reconversión de los programas de transferencia de ingresos no implicó únicamente la reducción en la cantidad de beneficiarios y el monto percibido. También implicó discontinuar subsidios y créditos otorgados a unidades de gestión, para desarrollar proyectos productivos y comunitarios. El sostenimiento de las unidades de trabajo volcadas a la generación de bienes y servicios mercantiles debió enfrentar numerosos desafíos superpuestos. A la reducción de los programas de transferencia de ingresos se le sumaron otras medidas económicas regresivas, tales como la apertura a las importaciones y la acentuada devaluación monetaria de diciembre de 2023. A eso se sumó la desarticulación de distintos programas que impulsaban la demanda de productos generados desde la economía popular.

La apertura de las importaciones afectó particularmente a las actividades de reciclaje de materiales y la producción textil. Mientras el primero tiene que competir con la importación de bobinas de cartón de Brasil, las cooperativas textiles no solo deben hacer frente a la importación de productos nuevos a bajos costos y a través de plataformas digitales de importación directa, sino también de ropa usada transportada en fardos desde los Estados Unidos y vendida a granel. Además, la desregulación de los alquileres y los aumentos en las tarifas de los servicios públicos han tenido un impacto destructivo sobre las estructuras de costos de estas unidades productivas, dificultando el sostenimiento de espacios de trabajo.

Los efectos de estas políticas se retroalimentan con la *recesión económica* que las mismas han profundizado, caracterizada por la retracción en el consumo masivo. Algunos de los rubros en los que produce y comercializa la economía popular –ropa o alimentos no básicos como golosinas, por ejemplo– se encuentran entre los que han sufrido las caídas más pronunciadas en los índices de consumo. Trabajadores que se dedican a la venta ambulante en espacios públicos o “puerta a puerta” debieron hacer frente no sólo a *la profundización de políticas de expulsión del espacio público y represión directa* sino además, en muchos casos, a la reducción del consumo, extendiendo sus jornadas de trabajo.

Estas modificaciones se articularon con la supresión de un conjunto de otras políticas que tenían efectos redistributivos directos en un sentido progresivo. Un ejemplo significativo es la discontinuidad de “Argentina Recicla”, un programa creado en 2020, cuyo objetivo era la incorporación de cooperativas de cartoneros/as a los sistemas de gestión de residuos municipales en todo el país y que, entre otras actividades, proveía elementos de seguridad, uniformes y maquinaria. A través de ese programa, las cooperativas no solo lograron mejorar las condiciones de trabajo, sino que también pusieron en marcha la industrialización de materiales. A su vez, *la virtual paralización de la obra pública* afectó directamente a numerosas unidades productivas, especialmente a algunas de mayor porte (en cuanto a espacios, cantidad de trabajadores y procesos productivos). Es el caso de cooperativas y polos productivos dedicados a los rubros de herrería y carpintería de obra y bloquera que, en la mayoría de los casos, funcionaban como proveedores para los proyectos estatales de integración sociourbana.

El sector socio comunitario de la economía popular constituye otra de las ramas de actividad

más afectadas por las medidas implementadas por la LLA. En primer lugar, es preciso destacar el efecto devastador que tuvo sobre sus unidades de trabajo la interrupción de entrega de alimentos a comedores y merenderos. La pérdida de poder adquisitivo generada por la devaluación monetaria incrementó la cantidad de personas que demandan asistencia a estos espacios, impactando notablemente sobre las condiciones de trabajo de quienes se desempeñan en el sector socio comunitario de la economía popular. Además, la reducción de los montos percibidos por los programas de transferencia de ingresos impactó sobre el número de personas disponibles para realizar estas tareas, lo que provocó una intensificación del trabajo.

Como subrayan las referentes de las organizaciones de la economía popular, el sector socio comunitario es mucho más que un trabajo asistencial, volcado únicamente a la resolución de necesidades urgentes e inmediatas como la alimentación. “Las ollas” son reivindicadas como “termómetros del barrio”, espacios desde donde “nace todo”.⁵⁵ Estos espacios funcionan como puerta de entrada para el asesoramiento al realizar trámites, la generación de espacios de recreación y redes de apoyo en el abordaje de problemáticas como el acceso a la salud, la violencia de género o los consumos problemáticos. En este sentido, además de verse afectado por el vaciamiento de recursos que permiten hacer frente a las necesidades alimentarias, este sector sufrió los efectos del desfinanciamiento y desarticulación de otras políticas vinculadas a la promoción de la igualdad de género, la redistribución de los cuidados, el acceso a la justicia y al mejoramiento de hábitat, que condicionaron la posibilidad de dar respuesta concreta a problemas emergentes. De forma articulada, el vaciamiento a las unidades de gestión del ex-Potenciar Trabajo interrumpió la posibilidad de contratar profesionales –como psicólogos/as, trabajadores/as sociales– fundamentales para el trabajo en centros comunitarios. La imposibilidad de dar respuesta a las demandas y necesidades de sus vecinos/as, y hacer frente a los conflictos producidos por esas demandas insatisfechas trajo aparejado un profundo desgaste emocional y psicológico para las trabajadoras.

Reflexión final

Las drásticas modificaciones en programas y áreas del Estado impulsadas por el gobierno de La Libertad Avanza afectan de manera directa el acceso a derechos fundamentales para amplios sectores sociales. Al redefinir la política social bajo el paradigma del “capital humano”, *se desplaza el foco del colectivo hacia el individuo, y del territorio al mercado*, lo cual impacta negativamente en las formas comunitarias de reproducción de la vida propias de la economía popular.

En paralelo al desmantelamiento de dispositivos estatales con presencia territorial, la presencia estatal que se mantuvo –y se intensificó– en los barrios populares fue la represiva: las auditorías arbitrarias, los decomisos, los allanamientos y las amenazas judiciales se convirtieron en herramientas de hostigamiento hacia las organizaciones de trabajadores y trabajadoras de la economía popular. Esta avanzada represiva es coherente con el discurso oficial que criminaliza la organización colectiva y profundiza la precarización de la vida.

Frente a un ajuste severo y el profundo empeoramiento de las condiciones de vida, las iniciativas comunitarias y las estrategias colectivas para generar ingresos se mantienen vivas gracias a la recuperación de experiencias previas, saberes compartidos y redes de contención históricas.

⁵⁵ Ver La Trama Colectiva, episodio “¿Quién subsidia a quién?” <https://open.spotify.com/episode/3T3QIXc5fVYb1tLaK6a9Cd?si=-AoxhPJQSnql6QipKcheFQ>

Pero también a costa de la intensificación del trabajo, el esfuerzo y el deterioro de la salud de trabajadores y trabajadoras que ponen todos los días el cuerpo para sostener el trabajo y la vida en los barrios.

Bibliografía

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2024). *Menos Presupuesto Para Infancias Cada Vez Más Pobres*. https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2024/08/Informe-ACIJ-Menos-presupuesto-para-infancias-cada-vez-mas-pobres.pdf?utm_source=mailup&utm_medium=email&utm_campaign=general

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (2025). *Un ajuste que agranda la brecha de género. Datos #8M*. <https://acij.org.ar/un-ajuste-que-agranda-la-brecha/>

CEPA (2025) *La Ejecución Presupuestaria de la Administración Pública Nacional: datos a julio 2025*. <https://centrocepa.com.ar/informes/674-la-ejecucion-presupuestaria-de-la-administracion-publica-nacional-datos-a-julio-2025>

Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). (2025a). *Más allá de los números: el impacto del desmantelamiento de las políticas de género en Argentina (2023-2025)* [Monitoreo federal]. ELA. <https://ela.org.ar/publicaciones-documentos/mas-alla-de-los-numeros-el-impacto-del-desmantelamiento-de-las-politicas-de-genero-en-argentina-2023-2025/>

Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). (2025b). *Se profundiza el desmantelamiento de las políticas de prevención y atención a la violencia de género*. <https://acij.org.ar/se-profundiza-el-desmantelamiento-de-las-politicas-de-prevencion-y-atencion-a-la-violencia-de-genero/>

La cocina de los cuidados. Mesa intersectorial. (2025). Informe 4. Centro de Estudios Legales y Sociales. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2025/03/LCDLC-INFORME-4-2.pdf>

La cocina de los cuidados. Mesa intersectorial. (2025). Informe 5. Centro de Estudios Legales y Sociales. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2025/06/La-cocina-de-los-cuidados-informe-nro-5-1.pdf>

UNICEF. (2024). *Aumentó la indigencia en la infancia: cada vez más chicas y chicos viven en la pobreza extrema* [Comunicado de prensa]. UNICEF Argentina. <https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/aumento-indigencia-infancia>

UNICEF (2025a) *Pobreza monetaria y privaciones vinculadas a derechos en niñas y niños*. Primera edición, Julio 2025. <https://www.unicef.org/argentina/media/25361/file/Pobreza%20Monetaria%202025.pdf>

UNICEF (2025b) *Análisis del Presupuesto Nacional 2025, con foco en niños, niñas y adolescentes*. Junio 2025. <https://www.unicef.org/argentina/media/25356/file/An%C3%A1lisis%20del%20presupuesto%20nacional%20con%20foco%20en%20NNyA-%20Junio%202025.pdf>

INDEC (2025) *Índice de precios al consumidor (IPC)*.
https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_08_25B0A3ACE622.pdf

SENNAF. (2025). *Situación de las políticas de niñez, adolescencia y familia de la gestión de Milei y Pettovello*. ATE Capital. <https://www.atecapital.org/noticia/situacion-de-las-politicas-de-ninez-adolescencia-y-familia-de-la-gestion-de-milei-y-pettovello>

Instituciones, Núcleos, Observatorios y Centros de investigación que participaron en este trabajo

Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo

En la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET), la investigación y el desarrollo son pilares fundamentales para la generación de conocimiento con impacto social. Desde la Secretaría de Investigación y Desarrollo (I+D), trabajamos para articular el conocimiento académico, los saberes no académicos, el conocimiento experto y los saberes locales, con el propósito de impulsar la transformación social.

Nuestra misión es fortalecer la producción científica, fomentar la innovación y vincular las investigaciones con el mundo del trabajo, los sindicatos y las organizaciones sociales. Para ello, promovemos proyectos interdisciplinarios, incentivamos la formación de investigadores y facilitamos la transferencia de conocimiento a la comunidad.

Con un enfoque orientado a los desafíos del mundo del trabajo, la transformación digital y la justicia social, buscamos contribuir activamente al debate sobre el modelo de desarrollo del país y su inserción productiva en la región y el mundo.

• Instituto Estadístico de los Trabajadores (IET)

El Instituto Estadístico de los Trabajadores (IET) es un espacio de investigación de la UMET, cuyo objetivo consiste en la generación y análisis de información socio-económica de relevancia para el movimiento obrero. Surge ante el apagón estadístico en 2016, y se ha afianzado como espacio de referencia y consulta de diversas organizaciones sindicales para la toma de decisiones. El IET busca contribuir al enriquecimiento del debate político tanto en términos de diagnóstico de la situación económica y social argentina, como también en lo que refiere al aporte de información relevante para la planificación y evaluación de políticas públicas.

El abordaje metodológico se basa en análisis cuantitativos sobre datos oficiales generados por INDEC e Institutos de Estadísticas provinciales y organizaciones sindicales, además de procesamientos de encuestas como la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGHO).

• Núcleo Gobernanza, Ciudades Inteligentes y Gestión Sustentable (GOCIGES)

El Núcleo produce y transfiere conocimiento sobre el Estado (con énfasis en empleo público, objeto de estudio del proyecto) en un contexto de profundas transformaciones políticas, económicas y sociales, experimentadas tanto a nivel nacional como internacional.

Todas las actividades se desarrollan apuntando a la reflexión y al intercambio de ideas desde una perspectiva basada en la necesidad de profundizar el sentido democrático y el compromiso social y con el objetivo de crear mayor conocimiento sobre la necesidad de fortalecer el funcionamiento del aparato estatal en Argentina.

• Núcleo de Políticas Públicas y Relaciones del Trabajo (NEPyRT)

El Núcleo de Políticas Públicas y Relaciones del Trabajo pone el foco en temáticas vinculadas con las complejidades del mundo del trabajo y de la seguridad social, la formulación de políticas públicas, y las configuraciones y reconfiguraciones institucionales en torno al desarrollo de las relaciones del trabajo.

• Núcleo de Estudios sobre Racismo y Desigualdades

El Núcleo de Estudios sobre Racismo y Desigualdades de la UMET se propone como un espacio de producción crítica de conocimiento, centrado en las formas contemporáneas del racismo estructural y sus efectos sobre las mayorías populares de Argentina. Desde una perspectiva de derechos humanos, articula investigación académica, formación, producción de datos y acompañamiento territorial junto a sindicatos y organizaciones sociales. El núcleo también desarrolla actividades de incidencia pública

y produce documentos basados en investigaciones propias y alianzas institucionales, que permiten visibilizar las desigualdades raciales en distintos campos de la vida social.

• **Núcleo de Estudios en Salud, Actividad física y Deportes (NESAD)**

El Núcleo de Estudios en Salud, Actividad física y Deportes (NESAD) trabaja sobre temas relacionados con las ciencias del deporte y la salud desde diversas perspectivas, desde la actividad física y la salud, los estudios sociales del deporte, políticas deportivas, hasta el rendimiento deportivo.

• **Observatorio sobre la Evolución del Pensamiento Nacional Latinoamericano (OBENPELA)**

El Observatorio sobre la Evolución del Pensamiento Nacional Latinoamericano (OBEPENLA) constituirá el primer espacio universitario destinado al abordaje de la evolución de las categorías elaboradas por los autores y autoras de la matriz reflexivo-creativa del pensamiento nacional latinoamericano. Constituirá así un espacio de investigación, elaboración, análisis y difusión, cuyo objetivo radica en el abordaje de las categorías construidas tradicionalmente por dicha matriz de reflexión y relacionarla con los actuales problemas que atañen a la Argentina, el subcontinente y al mundo en general.

Son objetivos del OBEPENLA: la producción de investigaciones y estudios relacionados con las diferentes categorizaciones empleadas por el pensamiento nacional latinoamericano durante el siglo XX y principio del siglo XXI, a los efectos de analizar cada una de ellas, evaluar su vigencia y proponer otras nuevas categorías que permitan abordar las problemáticas estructurales del continente latinoamericano incluyendo la cultura, filosofía, sociología, tecnología y antropología, entre otras.

Centro de Innovación de las Trabajadoras y los Trabajadores (CITRA)

El Centro de Innovación de las Trabajadoras y los Trabajadores (CITRA) es una institución científico-tecnológica de doble dependencia entre el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). Creado en 2014, el CITRA surge como resultado de un proceso asociativo entre sindicatos y organismos de ciencia y tecnología a partir del reconocimiento del mundo del trabajo como un eje medular en el proceso de construcción de conocimiento, la innovación y el desarrollo.

• **Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)**

El Observatorio se dedica a reconstruir y analizar el perfil sociológico y las dinámicas de interacción de distintas elites argentinas: económicas, políticas y religiosas. Combina investigación académica rigurosa con divulgación accesible, produciendo informes periódicos que articulan datos, metodologías y conclusiones relevantes para el debate público.

• **Programa de Antropología en Colabor**

El Programa de Antropología en Colabor es un programa de doble pertenencia entre el CITRA (UMET- CONICET) y la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Desde un enfoque de etnografía colaborativa, desarrolla proyectos de investigación-extensión-vinculación con organizaciones de trabajadores y trabajadoras no asalariados que articulan problemáticas vinculadas a los estudios sobre dinámicas colectivas, condiciones de vida y trabajo con preocupaciones y agendas de estas organizaciones. Desde este enfoque, el Programa viene desarrollando una línea de trabajo orientada a la producción de sistematizaciones, diagnósticos y relevamientos a partir de la elaboración de informes técnicos periódicos y otros materiales audiovisuales que contribuyen al diseño de políticas públicas y propuestas legislativas; a la generación de herramientas destinadas a fortalecer las dinámicas organizativas; así como a la intervención en el debate público.

Centro de Estudios Metropolitanos (CEM)

El Centro de Estudios Metropolitanos (CEM) es un consorcio de cooperación conformado por la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, la Universidad Nacional

Arturo Jauretche y la Universidad Nacional de Hurlingham. Su objetivo es analizar el desarrollo metropolitano desde una perspectiva interdisciplinaria y situada. En ese marco, el Área Urbana del CEM aborda temas vinculados al acceso a la vivienda, el espacio público, el código urbanístico, la movilidad y el ambiente, trabajando de forma articulada con otras áreas del Centro.

Desde el año 2024, el CEM realiza un seguimiento periódico del mercado de alquileres en la Ciudad de Buenos Aires, con el objetivo de aportar información sistematizada y una lectura crítica sobre uno de los principales modos de acceso a la vivienda en las grandes ciudades.

Centro Iberoamericano de Investigación en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIICTI)

El Centro Iberoamericano de Investigación en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIICTI) tiene por objeto el análisis e investigación en temas estratégicos que aporten insumos indispensables para la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación en el ámbito iberoamericano. El Centro fue creado en el año 2025, está dirigido por el Lic. Daniel Filmus y se sirve de un Consejo Académico y un Consejo Directivo. Está integrado por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM) como miembros fundadores y se incorporaron la Universidad Nacional de San Luis (UNSL), la Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF) y el instituto de CONICET Centro de Innovación de las Trabajadoras y los Trabajadores (CITRA) como miembros adherentes.

Entre la motosierra y la licuadora no es solo una metáfora de época: es una clave de lectura para comprender el alcance, la profundidad y la intencionalidad del experimento político en curso en la Argentina. A mitad de la gestión de Javier Milei, este Dossier se propone ir más allá del impacto coyuntural del ajuste para interrogar sus efectos estructurales sobre el Estado, el trabajo, la producción, la ciencia, la educación, la cultura y los derechos sociales.

Lejos de una mirada fragmentaria, los trabajos aquí reunidos ofrecen un análisis integral y situado del proceso de vaciamiento estatal, la reconfiguración institucional y el avance de una lógica que redefine lo público como gasto, lo social como privilegio y lo colectivo como obstáculo. Desde la economía política hasta la administración pública, desde el sistema educativo y científico hasta la salud, la cultura, el territorio y el mundo del trabajo, el Dossier reconstruye las múltiples dimensiones de una ofensiva que no es solo económica, sino también ideológica y cultural.

¿Estamos frente a un ajuste transitorio o a una ruptura histórica? ¿Qué capacidades estatales se pierden —y cuáles se disputan— en este proceso? ¿Qué modelo de sociedad se intenta consolidar cuando se desfinancia la educación, se desmantela la ciencia, se degradan los derechos y se individualizan los riesgos? ¿Qué actores sociales, institucionales y territoriales resisten, y con qué herramientas?

Este Dossier no ofrece respuestas cerradas ni diagnósticos complacientes. Propone, en cambio, un ejercicio colectivo de reflexión crítica desde el pensamiento nacional latinoamericano, con anclaje empírico, rigor analítico y vocación pública. Su lectura invita al debate informado, a la discusión política y a la construcción de alternativas frente a un proyecto que pone en cuestión los consensos democráticos, el desarrollo soberano y la justicia social.

La lectura de este Dossier es, en definitiva, asumir que comprender el presente es una condición necesaria para disputar el futuro.

Gimena Araceli Vitali (Rectora, UMET) y María Inés Fernández Álvarez (Directora, CITRA)



**Universidad Metropolitana para la
Educación y el Trabajo**
Secretaría de Investigación y Desarrollo
investigacion@umet.edu.ar
Sarmiento 2037. CABA [Argentina]

