

Perspectivas estratégicas

para el Desarrollo Humano
Integral de la Argentina

Prólogo de Itai Hagman

Gonzalo Armua
Ulises Bosia
María Gimena Cánepa
Romina Chuffardi
Bruno Giormenti Moravec
Comps.

NUESTRO MODELO PRODUCTIVO: OBJETIVO Y SENTIDO

Ulises Bosia y Pablo Wahren



Colaboraron: Santiago Arizio, Bruno Giormenti Moravec, Andrés Carbel,
Rodrigo Kataishi, Magalí López y Tobías Yatche

Ulises Bosia

Profesor de Filosofía (UBA), Mg. en Historia Económica (UBA). Subsecretario de Atención a Inquilinos de la Municipalidad de La Plata. Coordinador de la Fundación DHI.

Pablo Wahren

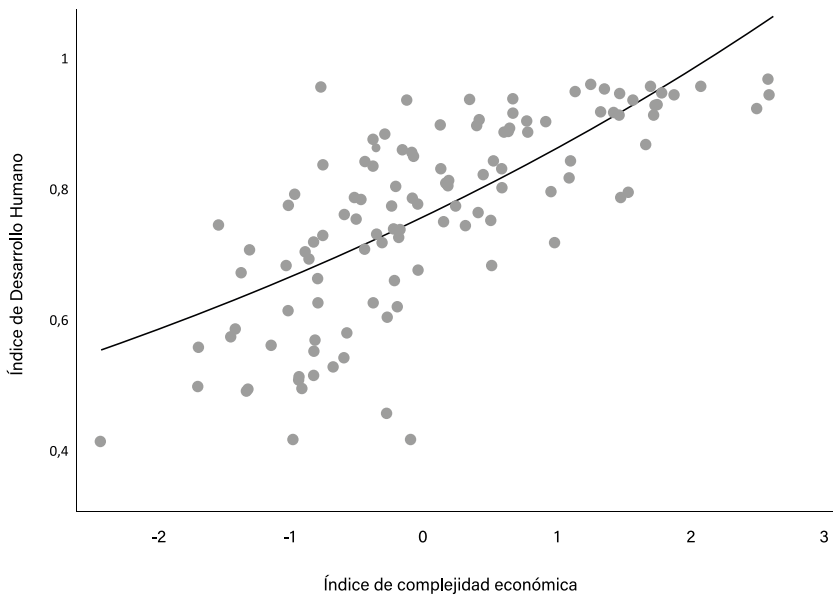
Lic. en Economía (UBA), Mg. en Desarrollo Económico (UNSAM), Dr. en Desarrollo Económico (UNQ). Docente e investigador (UNGS). Coordinador de Política Económica de la Fundación DHI.

INTRODUCCIÓN

El debate sobre el modelo productivo para la Argentina del segundo cuarto del siglo XXI

La estructura productiva de un país constituye un determinante central del tipo y la calidad del empleo que genera, así como de la magnitud y la distribución del excedente económico. Una mayor complejidad productiva (entendida como mayor diversificación de la producción, mayores niveles de productividad y capacidades tecnológicas más sofisticadas) se asocia sistemáticamente con mayores niveles de desarrollo económico y social (ver **Gráfico 1**). En este sentido, el desarrollo humano integral, objetivo central que nos proponemos, no depende únicamente de cuánto se produce, sino fundamentalmente de qué se produce, cómo y con qué capacidades.

Gráfico 1. Complejidad económica y desarrollo humano por país



Fuente: elaboración propia en base a ONU y Harvard Growth Lab.

El modelo económico impulsado por el gobierno de Javier Milei avanza en la dirección opuesta a esta concepción. Se trata de un esquema financiero y primarizante, que en el mejor de los casos privilegia la especialización en recursos naturales en detrimento de actividades capaces de complejizar la estructura productiva. Una política de destrucción explícita de industrias, empresas y capacidades productivas que avanza velozmente. Los datos son ilustrativos: entre 2023 y 2025 la actividad industrial se retrajo un 8%, con caídas de 14,4% en maquinaria y equipo y del 11,2% en automotriz.¹ Asimismo, el gasto en ciencia y tecnología presupuestado para 2026 es un 48% inferior en términos reales a los valores previos a asumir el actual gobierno.² También se destaca el abandono de proyectos estratégicos de alta tecnología como el reactor nuclear modular CAREM, junto a la desfinanciación de los institutos tecnológicos como el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) y el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial), la privatización de IMPSA³ y la búsqueda de privatización de INVAP⁴ (Cebal, 2026; Gobierno de Argentina, 2025; Guerrero, 2024). Bajo la premisa de que el mercado constituye el asignador más eficiente de recursos, se renuncia explícitamente a cualquier estrategia activa de desarrollo productivo. En este marco, la principal política productiva ha sido el Régimen de Incentivo a las Grandes Inversiones (RIGI), que ofrece amplias concesiones fiscales, cambiarias y regulatorias para la radicación de inversiones en sectores como hidrocarburos y minería.

El problema con el RIGI no es que exista un régimen para dichas inversiones, sino que carece de mecanismos que permitan aprovechar estas actividades para generar encadenamientos industriales, desarrollo de proveedores locales o servicios especializados (Fundación DHI, 2024). De este modo, el país se orienta hacia sectores con alto potencial exportador, donde cuenta con condiciones naturales favorables, pero de bajo valor agregado y escasa capacidad de generación de empleo. Esta estrategia reproduce una inserción internacional dependiente basada en las llamadas “ventajas comparativas”, que consolida a la Argentina como proveedora de materias primas sin capacidad de apropiarse de los eslabones más dinámicos de las cadenas de valor. La evidencia histórica da cuenta de que ningún país se ha desarrollado simplemente a partir de las fuerzas del libre

1. Según el Índice de Producción Industrial del INDEC.

2. Según datos del Proyecto de Presupuesto 2026.

3. Empresa que se dedica a ingeniería y fabricación de equipos metalmecánicos para la generación de energías renovables.

4. Empresa que se dedica al desarrollo e integración de sistemas tecnológicos avanzados (nuclear, espacial, radares).

mercado, por lo que la narrativa libertaria es un mero dogma sin correlación con la historia del capitalismo. La primarización tiene, además, una dimensión socioambiental que el debate económico suele omitir. El esquema del RIGI no solo renuncia a los encadenamientos productivos: flexibiliza de hecho los estándares de protección ambiental y las capacidades estatales de control, en un contexto de desfinanciamiento deliberado de la política ambiental nacional.

Esta visión se encuentra en las antípodas de nuestro proyecto de país. El mercado, por sí solo, no garantiza trayectorias de desarrollo sino que, en países periféricos como el nuestro, tiende a reproducir la dependencia. Si la asignación de recursos queda librada exclusivamente a su lógica, las inversiones extranjeras se limitan a explotar recursos naturales para exportarlos, repatriando utilidades y dejando escasos efectos multiplicadores en la economía local. Este patrón, ampliamente observado en países africanos y latinoamericanos, conduce a estructuras productivas frágiles, dependientes y socialmente excluyentes. Es un diseño de factoría colonial, no de un país autónomo y próspero.

El desafío del desarrollo humano integral consiste, precisamente, en intervenir mediante la metodología de la planificación estratégica para modificar a lo largo del tiempo la posición que el mercado asigna al país en la división internacional del trabajo. Esto supone desde luego afrontar tensiones y conflictos, tanto en el terreno económico como en la política. Sin embargo, el costo de no hacerlo es la imposibilidad de ser una nación soberana capaz de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población. No hay soluciones mágicas. En última instancia, se trata de una decisión: o bien desplegar un conflicto con las estructuras del poder que concentran los privilegios e impiden el desarrollo; o bien enfrentarse con las mayorías populares que aspiran a tener oportunidades de satisfacer sus necesidades y buscar su felicidad.

Frente a este diagnóstico, resulta imprescindible proponer un modelo productivo alternativo que permita avanzar hacia un sendero de desarrollo humano integral. Históricamente, el campo nacional y popular identificó a la industrialización sustitutiva como el principal motor de ese proceso. En efecto, durante buena parte del siglo XX el desarrollo industrial estuvo asociado a la creación masiva de empleo de calidad, al aumento sostenido de los salarios reales y a la instauración de un robusto sistema de seguridad social (Sunkel y Paz, 1978).

No obstante, desde ese entonces la configuración de las cadenas globales de valor y la irrupción de Asia como polo manufacturero global han modificado sustancialmente este escenario (Gereffi y Lee, 2012). Las actividades industriales se han segmentado entre aquellas de baja complejidad, intensivas en trabajo poco calificado y con escaso valor agregado, y aquellas de alta complejidad, intensivas

en conocimiento, tecnología y capacidades organizacionales (Kaplinsky, 2000). Son estas últimas las que concentran los países desarrollados y hacia las cuales lograron escalar economías asiáticas como Corea del Sur, Taiwán y China. Las primeras, en cambio, suelen asociarse a empleos precarios y bajos salarios, tal como se observa en otros países asiáticos o, a nivel regional, en México (Palma, 2025). Por otro lado, la industria está dejando de ser el vector de empleo masivo que supo ser antaño producto de los procesos de automatización y tecnificación, relegando buena parte de la creación de empleo en los servicios (Rodrick y Stiglitz, 2025).

Este contexto plantea al menos dos desafíos centrales para pensar un nuevo tipo de industrialización de la Argentina en el siglo XXI. En primer lugar, asumir que en la actualidad no toda actividad industrial genera automáticamente desarrollo: el objetivo principal debe ser avanzar hacia el dominio de las fases más complejas de las cadenas productivas. En segundo lugar, desarrollar la industria en un mundo dominado por la producción asiática implica cerrar brechas de productividad muy elevadas debido a que la internacionalización del capital permitió a los polos manufactureros asiáticos alcanzar fuertes economías de escala y especialización (Baldwin, 2012). Esto atenta contra estrategias de industrialización autárquicas y generalizadas como, en ocasiones, se imaginó durante el siglo XX. En tercer lugar, el desarrollo industrial ya no garantiza el pleno empleo *per se*.

Ahora bien, la crisis de la globalización neoliberal dio lugar a un cambio en el escenario mundial, donde las principales potencias industriales reforzaron sus políticas de defensa de la producción manufacturera dentro de sus fronteras, tanto por motivos estrictamente económicos como también por razones políticas, sanitarias, ambientales y militares. En este sentido, se observa un proceso de relocalización de la producción a nivel global que trasciende largamente a las señales del mercado y está guiado por los principales Estados nacionales (Gereffi et al., 2025). A la vez proliferan a nivel internacional políticas industriales para el desarrollo de sectores estratégicos, tanto en países desarrollados como no desarrollados.⁵ En este contexto, la necesidad de contar con una estrategia de desarrollo industrial moderna y audaz para la Argentina es aún más urgente.

5. En los últimos años se verifica un resurgimiento de la política industrial tanto en economías avanzadas como emergentes. La CHIPS and Science Act en Estados Unidos busca fortalecer la producción doméstica de semiconductores. La European Chips Act apunta a recuperar capacidades productivas en microelectrónica y ganar soberanía tecnológica. China, mediante Made in China 2025, procura liderar sectores estratégicos de alta tecnología. Por su parte, Brasil lanzó la Nova Indústria Brasil para reindustrializar, promover la innovación y densificar encadenamientos productivos. Estos ejemplos reflejan un giro hacia estrategias estatales activas orientadas a la competitividad, la resiliencia y el cambio tecnológico.

Creemos que una nueva industrialización para la Argentina actual requiere el diseño de una estrategia desplegada en cuatro planos complementarios. En primer lugar, la promoción selectiva de actividades industriales con potencial de escalar tecnológicamente, anclada en las capacidades científicas y tecnológicas y las trayectorias de investigación nacionales, a fines de crear empleo de calidad, aumentar la generación de excedente y posicionar al país en un lugar de liderazgo en las cadenas de valor. En segundo lugar, el sostenimiento de determinadas ramas industriales que, aun cuando no logren cerrar plenamente la brecha de productividad internacional, resultan estratégicas por su contribución al empleo, la soberanía económica o el desarrollo territorial y geopolítico. En tercer lugar, la superación de la antinomia campo-industria, para integrar estratégicamente al agro y a los recursos naturales en un doble sentido: como plataforma para generar encadenamientos industriales hacia atrás y hacia adelante, y como fuente de divisas y financiamiento que permita sostener la estabilidad macroeconómica necesaria para el desarrollo industrial. Finalmente, la estrategia debe integrar explícitamente al sector servicios y la construcción, no solo como soporte de la competitividad sistémica, sino también por su centralidad en la creación y dignificación del empleo, particularmente en actividades vinculadas a la economía comunitaria, cooperativa y popular.

1. UN MODELO PRODUCTIVO PARA EL DESARROLLO HUMANO INTEGRAL

El crecimiento de la producción y de la productividad no es un fin en sí mismo. Es un medio imprescindible para alcanzar un fin. De ahí que es importante resaltar que el modelo productivo que proponemos está explícitamente orientado a apuntalar el desarrollo humano integral (DHI). Esto implica concebir al desarrollo no solo como crecimiento económico, sino como un proceso multidimensional que articula empleo, ingresos, condiciones de vida, cultura, idiosincrasia, soberanía, cohesión social y cuidado de la casa común (León XIV, 2026). El vínculo entre modelo productivo y DHI es directo —a través de la generación de más y mejores empleos, entre otras cosas— pero también indirecto, mediante la ampliación del excedente económico que se produce a partir del incremento de la productividad y la generación de rentas de innovación. Ese excedente resulta necesario para sostener políticas públicas que mejoren las condiciones de vida de la población, sin liquidar la base natural de la que dependen las generaciones futuras.

En este marco, concebimos al sistema productivo como un entramado compuesto por tres subsistemas que deben convivir de manera articulada y sinérgica.

El primer subsistema es el privado, regido por la lógica de la competencia y la reproducción ampliada del capital. Este subsistema cumple un rol fundamental en la satisfacción de necesidades sociales mediante la generación de eficiencia, innovación y exportaciones, pero su dinámica debe estar encuadrada por una estrategia de desarrollo definida democráticamente. Sin una orientación clara que priorice actividades estratégicas, en países periféricos las señales de mercado tienden a concentrar la producción en actividades de bajo valor agregado, que no contribuyen a la complejización productiva ni al desarrollo humano integral. El apoyo estatal mediante políticas de promoción, criterios de "compre nacional", vinculación con el sistema científico y tecnológico, subsidios, protección comercial u otras herramientas es fundamental, pero debe ser pensado a la luz de las características descritas en la sección anterior, de manera tal de no convertirse en una forma perversa de alimentación de privilegios empresariales injustificados. Debe estar a la vez sujeto a monitoreos y al cumplimiento de metas, en línea con las mejores prácticas internacionales de los países que lograron alcanzar el club de los altos ingresos en la segunda mitad del siglo XX (Amsden, 2001).

El segundo subsistema es el público, y debe desempeñar un rol activo en la conducción del proceso de desarrollo productivo mediante la planificación. Esto significa priorizar agendas, diseñar e instrumentar políticas y coordinar entre los actores involucrados. Sin esa planificación, los incentivos de mercado tienden a reproducir la estructura productiva existente antes que a transformarla. En el plano económico, este subsistema cumple al menos dos funciones que el sector privado no puede ni tiende a asumir por sí solo. La primera es el impulso al sistema científico-tecnológico nacional: la evidencia internacional muestra que los países que lograron escalar hacia actividades de alto valor agregado contaron con sistemas nacionales de innovación robustos, mientras que aquellos con sistemas frágiles tendieron a estancarse en eslabones de menor complejidad (Lema et al., 2018). La segunda es la dinamización de inversiones de gran escala con largos períodos de maduración, donde el sector privado no percibe rendimientos inmediatos, pero cuyo impacto de largo plazo es elevado. El caso de YPF tras su nacionalización ilustra bien este punto: fue el primer actor en invertir en Vaca Muerta y en desarrollar tecnología específica para la explotación de petróleo no convencional, trazando el camino que luego siguieron los demás operadores privados. Por otro lado, el subsistema público cumple funciones que trascienden la lógica económica: la mitigación de desigualdades sociales y territoriales, la provisión de bienes y servicios que el mercado no garantiza y la orientación de la

inversión hacia sectores estratégicos. Por eso su eficiencia no puede evaluarse exclusivamente bajo criterios de rentabilidad privada, sino en función de su capacidad de contribuir al desarrollo productivo en particular y al desarrollo humano integral en general.

El tercer subsistema es el de la economía cooperativa y comunitaria, dentro del que se inscribe la llamada “economía popular” (OCEPP y FES, 2026). Esta última está integrada por diversos tipos de empresas cooperativas y unidades productivas autogestivas de baja productividad en los términos tradicionales, pero con un rol social significativo en cuanto a la generación de ingresos, la reproducción de la vida cotidiana, el cuidado del ambiente y la reconstrucción del tejido social. Estructuralmente, alrededor del 20% de la Población Económicamente Activa de la Argentina se encuentra en la economía popular (OCEPP, 2025). Pese a lo que reiteradamente afirman los discursos políticos y los enfoques tecnocráticos, la economía popular representa una dimensión estructural del mercado de trabajo argentino desde hace décadas, muy lejos de ser un fenómeno transitorio. Proponemos asumirlo como un vector de desarrollo productivo y no como receptor de programas asistenciales. Su integración al modelo productivo requiere políticas específicas orientadas a elevar la productividad, mejorar las condiciones de trabajo y articularlo con los otros dos subsistemas. Asumir esta realidad resulta clave para pensar una estrategia de desarrollo viable: es muy difícil que una parte sustantiva de estos trabajadores sea absorbida en el corto y mediano plazo por actividades industriales formales o por servicios de alto valor agregado. Desde esta perspectiva, la complejización de la matriz productiva es necesaria para generar el excedente que permita mejorar las condiciones de vida, las capacidades técnicas y la productividad de estos sectores.

El modelo productivo debe contemplar otros objetivos estratégicos del desarrollo humano integral, tales como la integración territorial equilibrada del país mediante los desarrollos regionales, la soberanía económica y productiva, la mejora de las condiciones de vida, la reducción de las brechas salariales de género, la ampliación de las capacidades de defensa nacional, la transformación de las condiciones educativas, la seguridad alimentaria, el fortalecimiento del sistema científico-tecnológico, el acceso universal y el fomento a la cultura nacional y la provisión suficiente de bienes y servicios sanitarios para el acceso universal de la población. En este sentido, el desarrollo productivo no puede evaluarse únicamente en términos de eficiencia económica, sino también por su capacidad de contribuir a la justicia social.

En particular, las políticas de profunda apertura comercial, tratados de libre comercio y desregulación que impulsa el gobierno nacional, combinadas con los

incentivos para la explotación primaria de los recursos minerales e hidrocarbúrficos, generan una serie de desafíos a la hora de considerar la territorialidad del desarrollo. De no mediar una estrategia productiva que compense los incentivos de mercado, se acentuará un nuevo mapa de la desigualdad territorial con amplios interrogantes: ya no solamente la pampa húmeda y las zonas aledañas de altos rindes agropecuarios alojarán a sectores prósperos y ricos, sino que también se alterarán las regiones cordilleranas, históricamente relegadas, donde se encuentran las principales riquezas del subsuelo. En cuanto a los conurbanos de las grandes ciudades —que reúnen al mayor porcentaje de la población argentina, y donde el peso del producto bruto industrial es más relevante—, sufrirán las consecuencias de un nuevo proceso de desindustrialización y de sistemática caída de la demanda producto de la depresión de los ingresos populares. Frente a nuestros ojos se encuentra el horizonte de dos países cada vez más distanciados y con amplios bolsones de exclusión. Pese a las ilusiones sostenidas por voceros liberales, el carácter poco intensivo en mano de obra de las principales actividades extractivas, a diferencia de las industriales, dificulta la migración de la población “sobrante” hacia las zonas que demandan trabajo, proceso que además no se verifica ni siquiera en condiciones económicas más venturosas (CIFRA, 2026). Esta transformación, en pleno curso, puede dar lugar a cambios relevantes en las estructuras de poder dentro del país y, por su impacto directo en la provisión de divisas, también en el vínculo con el Estado nacional y los focos financieros globales de poder.

La complejización de la matriz productiva es ineludible para avanzar en el desarrollo humano integral. Los tres subsistemas son fundamentales para una sociedad próspera, integrada y cohesionada. Esta tarea requiere de la planificación del sector público para orientar los incentivos económicos, de tal manera que el sector privado focalice las inversiones en actividades que contribuyan a avanzar en esta dirección. Además, supone una profunda transformación del sector público, que tiene amplias posibilidades de mejora en materia de aplicación de la tecnología y la inteligencia artificial para ganar en eficiencia y capacidad de respuesta a las necesidades de las personas. También se debe contemplar el fenómeno de la economía popular, y de los servicios en general, como un ámbito de máxima relevancia en la creación de empleo: de ahí que la política productiva debe articular con este sector para mejorar sus capacidades técnicas y las condiciones de trabajo.

2. UNA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DIVERSIFICADA CON MÚLTIPLES OBJETIVOS

En el marco de estas directrices productivas generales, buscamos establecer lineamientos específicos para una serie de sectores productivos:

Sectores tecnológicos de punta. En el capitalismo contemporáneo, quien domina la innovación domina luego la cadena productiva. Si queremos romper la subordinación y generar actividades de alto valor agregado, la Argentina necesita enfocar el uso de sus recursos en seleccionar y apuntalar sectores intensivos en innovación. El país cuenta con una trayectoria destacada en distintos campos de alta innovación, como las industrias nuclear (reactores modulares), biotecnológica (capacidades en semillas, bioinsumos, biofármacos, etc.) y satelital. Apuntalar su desarrollo para acercarnos a la frontera tecnológica en estos mercados implica fortalecer el sistema de ciencia y tecnología y profundizar su articulación con el sector empresarial, para que el conocimiento se transforme en innovaciones que lleguen al mercado. El desarrollo de estos sectores requerirá financiamiento, y por eso es importante crear instrumentos de ahorro/inversión que sirvan para sostener económicamente estas actividades a mediano y largo plazo. A su vez, la presencia de empresas públicas o asociaciones público-privadas resulta también relevante para promover la actividad y orientar la inversión. Del mismo modo, la política exterior del país tiene un papel que jugar en la apertura de nuevos mercados de exportación y en la promoción de este tipo de manufacturas nacionales de alto valor tecnológico.

Sectores industriales tradicionales. Aquí se trata de desplegar una protección inteligente para superar políticas públicas contraproducentes. Hay que cuidar selectivamente actividades manufactureras de menor complejidad relativa (textil, caucho y plástico, gráfica, muebles, siderurgia, etc.) por su relevancia en materia de empleo, desarrollo regional y capacidades nacionales, pero esta protección debe estar sujeta a metas —que pueden ser de empleo, exportaciones o innovación— de forma tal de evitar malas prácticas e ineficiencias (Schteingart et al., 2025). Principalmente, es preciso que las empresas colaboren aportando información sobre sus márgenes y costos a la hora de recibir apoyo estatal, de forma tal que la protección se traduzca en metas deseables para el país y no en mayor apropiación de ganancias, lo que repercute en mayores precios y, debido al carácter bimonetario de nuestra economía, tiende a alimentar la fuga de capitales. Tanto las metas como los beneficios deberían contemplar las diferencias de tamaño entre las empresas.

Industrias ligadas a la transición energética. La transición energética ofrece una oportunidad, ya que diversas industrias se encuentran en pleno proceso

de reconversión a nivel global. Por un lado aparece la generación de energías renovables, donde la geografía del país tiene grandes potenciales, dado que requieren de una infraestructura, provisión de servicios e insumos minerales e industriales que el país podría producir. En este último caso, se destacan la minería de cobre y de litio como elementos fundamentales. A eso se suman las energías no renovables que también forman parte de la transición por ser opciones de menor impacto ambiental relativo, como puede ser el gas, del que hablaremos en el próximo apartado. Asimismo, estamos frente a la reconversión de ramas tradicionales enteras de la industria, como por ejemplo la automotriz, donde la transición a la electromovilidad ya es una realidad de la que la Argentina se está quedando afuera, a diferencia de Brasil, que está realizando una política industrial muy fuerte para avanzar en esa dirección enmarcada en el Plan MOVER y el Plan Nova Industria Brasil.

Recursos naturales estratégicos. En hidrocarburos hay un elevadísimo potencial que ya no es solo futuro sino presente, con el elemento distintivo de que existe una presencia estatal protagónica a través de YPF, así como también encadenamientos productivos con polos petroquímicos. La producción de petróleo se encuentra en su máximo nivel histórico y en mayo de 2026 superó los 906 mil barriles diarios. De ese volumen, el 70% corresponde a la producción no convencional de Vaca Muerta. Lo mismo sucede con el gas, que en el mismo mes alcanzó los 155 millones de metros cúbicos por día, también impulsados por el yacimiento no convencional neuquino. Estos récords son el resultado de la maduración de una serie de inversiones que tuvieron como punto de partida la recuperación del control público de YPF en 2012.

La disponibilidad de hidrocarburos generados a costos menores a los precios internacionales representa para el país un diferencial de competitividad muy relevante si se aprovecha para fortalecer el aparato productivo. Pero si en lugar de pensarlos como bienes estratégicos se los asume exclusivamente con una lógica de *commodity* de exportación, se sacrifica la actividad productiva nacional en el altar de la exportación. En ese escenario se pierde la oportunidad de encadenar más actividades a la extracción del recurso; se disminuye la cantidad de divisas que se pueden obtener debido a que se privilegia la exportación de crudo y gas; y se convalidan rentas desproporcionadas para las empresas petroleras, muy por encima de los niveles razonables para favorecer la inversión, que disminuyen seriamente la apropiación de excedentes por parte del Estado. De ahí que los cambios en la normativa sobre hidrocarburos de la Ley Bases deben ser repensados, buscando un equilibrio entre renta, inversión y competitividad de las actividades productivas y comerciales nacionales.

La potenciación de Vaca Muerta y de otros yacimientos no convencionales —e inclusive la posibilidad de la explotación *offshore* en el Mar Argentino—, son elementos fundamentales para sentar las bases del desarrollo humano integral. El sector también ofrece altas oportunidades para el desarrollo de proveedores y servicios especializados si se generan los incentivos correctos. En todos los casos, eventuales problemas ambientales deben ser abordados con seriedad, pero sin caer en posturas extremas. La dimensión ambiental no es un obstáculo para administrar, sino parte del diseño: los pasivos de la actividad (gestión de residuos petroleros, integridad de los acuíferos, sismicidad inducida, fugas de metano, entre otros) exigen controles estatales robustos, información pública y participación de las comunidades afectadas.

La ciencia climática es concluyente respecto de la necesidad de sustituir progresivamente los combustibles fósiles, pero lamentablemente la transición energética no tiene aún la velocidad suficiente (Francisco, 2023). Un país periférico con una parte significativa de su población sumida en grandes necesidades no puede abandonar la explotación de sus recursos, pero sí definir el sentido de su aprovechamiento. De ahí que, durante la ventana de tiempo histórica en que la humanidad recorra el proceso de transición energética, la explotación de Vaca Muerta y otros yacimientos debe tener como uno de sus horizontes el financiamiento de la transformación de la matriz productiva y energética.⁶

En el caso del complejo minero existe un sub-aprovechamiento y un mal aprovechamiento de los recursos existentes (Argentina Productiva 2030, 2023). En este caso es muy difícil el desarrollo productivo sin buscar la asociación con capitales globales por la magnitud de las inversiones necesarias y por los tiempos que demora su recuperación. Pero esto no significa que deban entregarse los subsuelos minerales sin criterio nacional ni ambiental, sino que se pueden buscar esquemas virtuosos de asociación entre lo público y lo privado, como hoy sucede en varios emprendimientos. Por otra parte, es posible concentrar la estrategia productiva en algunos de los eslabones de esa cadena (Fundar, 2021). Al igual que en el caso de hidrocarburos, al tener garantizada la demanda local pueden generarse encadenamientos hacia atrás en materia de proveedores y servicios. Lo mismo sucede con los encadenamientos “aguas abajo”, que pueden ser abordados con una diversidad de matices. Quizás no sea posible, al menos en corto plazo, desarrollar toda la cadena de producción de, por caso, las baterías de litio.

6. Ver el capítulo “Energía justa y soberana: desarrollo, capacidades propias y sustentabilidad” para un desarrollo mayor del tema.

Pero sí enfocarse progresivamente en aquellos eslabones donde se encuentren condiciones de viabilidad, como los cátodos.

En este tema, tanto como en el anterior, es muy importante la licencia social de los emprendimientos. Las comunidades afectadas deben ser especialmente beneficiadas por la actividad, del mismo modo en que son especialmente perjudicadas por sus pasivos ambientales. Siempre es preciso tener en cuenta que en las extensas zonas áridas de nuestro país, la minería compite con usos esenciales de las comunidades por el recurso hídrico escaso, lo que ha generado los mayores niveles de conflictividad social en las diferentes provincias.

Por otra parte, resulta fundamental abordar con claridad la discusión sobre la utilización de las rentas obtenidas de la explotación de los recursos naturales. La experiencia de países como Noruega ofrece una perspectiva útil para reflexionar sobre la incorporación de las actividades primarias dentro de una estrategia de desarrollo más compleja, y permite pensar en la posibilidad de apelar a instrumentos financieros que administren a mediano y largo plazo este tipo de recursos. De esa forma podría ponerse un obstáculo a la tendencia al mal uso para el financiamiento de los gastos corrientes del Estado, así como opciones para asegurar el financiamiento del sistema educativo, del sistema científico-tecnológico o el apoyo al sistema de seguridad social.

Agrobiotecnología. La Argentina cuenta con ventajas significativas en materia agropecuaria y agroindustrial, sustentadas tanto en sus condiciones naturales como en un entramado de capacidades tecnológicas, científicas, empresariales y laborales acumuladas durante décadas. A diferencia de lo que sucedía a mediados del siglo XX, no se puede pensar al agro como un sector “atrasado” frente a una industria que representa la “modernización”. Las actividades agropecuarias y las ramas industriales están estrechamente conectadas por múltiples vías: biotecnología y genética molecular, maquinaria agrícola, producción de insumos químicos y biológicos, desarrollo de tecnologías de comercialización y servicios de agricultura de precisión, entre muchos otros. Lejos de ser actividades antagónicas, nuestro país debe encontrar caminos para la articulación y la sinergia de intereses.

La incorporación de tecnología permitió grandes saltos en los rindes de los principales cultivos del país (soja, maíz, trigo, girasol). Existen ejemplos interesantes de sinergia con el aparato científico-tecnológico y, si bien hay una fuerte tendencia a la concentración de la producción, el sector aún cuenta con una importantísima presencia de actores medianos y pequeños (especialmente en la producción primaria, no así en el procesamiento ni la comercialización/exportación).

Los efectos del uso excesivo de agroquímicos y fertilizantes no pueden llevar a una postura anti tecnología sino a su uso controlado, así como, sobre todo, al

desarrollo de bioinsumos menos nocivos para el ambiente y la salud de las personas. El país cuenta con una destacada trayectoria de investigación en materia de biotecnología agrícola, mejoramiento de semillas y desarrollo de insumos, junto a una base empresarial que apunta a posiciones de liderazgo mundial. En este sentido, consideramos que el modelo basado en el desarrollo de semillas tolerantes a herbicidas y resistente a insectos debe ser superado por otro tipo de mejoramientos orientados a la calidad nutricional de los alimentos y la resistencia a adversidades climáticas, entre otros atributos de nueva generación. La Argentina se encuentra bien plantada en sus capacidades tecnológicas y empresariales para ocupar una posición de liderazgo en el desarrollo de productos mediante edición génica y en la generación de variedades de alto rendimiento por métodos convencionales.

También cabe remarcar los encadenamientos que genera el agro en lo que respecta a maquinaria agrícola y diversos servicios, tanto en agricultura como en ganadería. Este último sector ha ganado en los últimos años cuotas crecientes de exportación, con la producción láctea como otro eslabón para potenciar. En cuanto al desarrollo regional, cobran también importancia distintos complejos productivos, genéricamente denominados “economías regionales”, que tienen un fuerte impacto local. Estos complejos regionales ofrecen además el potencial para desarrollar producción de frescos con valor agregado para la exportación, aprovechando la creciente demanda internacional de alimentos agroecológicos u orgánicos. Algo similar sucede con la pesca, especialmente en las provincias con mayores litorales marítimos.

Finalmente, la producción de alimentos de cercanía (distinta del circuito granario-oleaginoso, y con encadenamientos propios más allá de la molienda de harina y aceite) es una política que hay que profundizar incorporando tecnología e infraestructura en amplias zonas del país para asegurar la soberanía alimentaria, transformando radicalmente las precarias condiciones de acceso a la tierra, a los insumos y a la maquinaria de los agricultores familiares, así como interviniendo sobre los circuitos de comercialización y distribución para evitar apropiaciones de rentas desmedidas.⁷

Construcción. Se trata de una actividad clave para la generación de empleo por su carácter intensivo en mano de obra, en particular de baja calificación, lo que le otorga una capacidad de absorción laboral difícil de igualar en otros sectores. Al mismo tiempo, es una de las actividades más sensibles al ciclo económico y a las decisiones de política pública, dado que su dinamismo depende en gran

7. Ver el extenso desarrollo sobre este punto en el capítulo dedicado a la política alimentaria: “Derecho a la alimentación: una mirada integral sobre la producción, el acceso y el consumo”.

medida de la inversión en vivienda y de la obra pública. La evidencia reciente resulta elocuente: desde que asumió el gobierno de Javier Milei se perdieron más de 100 mil puestos de trabajo registrados en el sector, la mayor caída de empleo formal de cualquier rama de actividad. En este marco, la reactivación de una política de vivienda y el restablecimiento de la obra pública son centrales para el desarrollo de la infraestructura y el acceso a la vivienda⁸, pero también son instrumentos complementarios de una estrategia de generación de empleo, dada la velocidad con la que la construcción puede traccionar actividad y absorber mano de obra en el corto plazo. Asimismo, se trata de un sector poco intensivo en demanda de divisas, ya que sus principales costos son la mano de obra y existe producción local de una gran parte de los insumos.

Servicios. Las actividades de servicios tienen cada vez más un rol protagónico para la generación de empleos en todos los países del mundo. Este fenómeno tiene que ver sobre todo con el crecimiento de la productividad del trabajo, la robotización y tecnificación de las cadenas productivas, el desplazamiento de las manufacturas a los países asiáticos y el surgimiento de la economía de plataformas que transformó radicalmente la logística, el comercio y las comunicaciones. Lejos de contraponer los servicios a las manufacturas, una estrategia productiva orientada al desarrollo humano integral debe buscar potenciar ambos tipos de actividades.

Cuando pensamos en los servicios abarcamos una gran cantidad de rubros económicos diferentes. En este texto vamos a profundizar en cuatro conjuntos de actividades, que requieren distintos tipos de incentivos mediante las políticas públicas.⁹

En primer lugar, aquellos servicios vinculados a la llamada economía del conocimiento, en la que nuestro país cuenta con importantes ventajas producto de una política sostenida de fortalecimiento. Esas ventajas se expresan en un entramado empresarial caracterizado por una serie de unicornios muy relevantes y por un conjunto de pymes y profesionales independientes que orbitan en torno de ellos o que facturan sus actividades a empresas del exterior. Resultan claves un régimen legal de incentivos fiscales e impositivos (vigente ininterrumpidamente desde 2006, aunque con modificaciones), como también una estructura universitaria de acceso gratuito caracterizada por una formación de alta calidad, que permite la disponibilidad de mano de obra altamente calificada. La industria del software, la programación, el diseño de marcas, la creación de videojuegos

8. Para un desarrollo mayor sobre el tema ver el capítulo dedicado a vivienda: "Techo para vivir, tierra para habitar: acceso universal al suelo, la vivienda y el hábitat urbano".

9. Desde luego no se trata de conjuntos excluyentes, dado que otras actividades de servicios muy relevantes, como el caso del turismo, no están contempladas en este trabajo.

y animaciones, la asistencia técnica a todo tipo de actividades empresariales, la industria audiovisual, entre otras cosas, se han convertido en importantes generadoras de empleo y exportaciones. Por esa razón resulta estratégico continuar con los incentivos al crecimiento de estas actividades, pero corrigiendo aquellas situaciones en las que el Estado termina generando privilegios innecesarios a grandes empresas que ya son transnacionales, como el caso testigo de Mercado Libre. En este sentido, es importante que el beneficio esté sujeto a monitoreo y metas. Ahora bien, la expansión de la inteligencia artificial está reconfigurando la industria de los servicios informáticos, al modificar las capacidades críticas, los modelos de negocio y las barreras de entrada. Al mismo tiempo, plantea un doble desafío estratégico: por un lado, la posibilidad de que los actores locales escalen en la cadena de valor mediante el desarrollo de soluciones de mayor complejidad; por otro, la difusión de estas tecnologías hacia el resto del entramado productivo, tanto a través de la automatización de procesos como del diseño de modelos de IA específicos para distintas necesidades sectoriales. No atender a estos desafíos atentaría contra el crecimiento de uno de los sectores más dinámicos de la economía y aumentaría las brechas de productividad del conjunto de la economía con el resto del mundo.

Incluimos en esta área un “debe” significativo en las políticas públicas: la capacidad de incorporar herramientas informáticas y de inteligencia artificial para aumentar la eficiencia, el alcance y la seguridad de los datos de la administración pública en todos sus niveles. La utilización por parte del sector público de los beneficios generados en esta materia mediante inversiones realizadas por el conjunto de los argentinos debe ser un objetivo urgente de la gestión del Estado.¹⁰

Resulta también fundamental repensar el rol de la empresa estatal de correos y comunicaciones, que debe ser refundada para resignificarse en la realidad actual. Correo Argentino puede asumir en esta nueva época un rol diferente, que le dé sentido a su continuidad hacia el futuro. La capilaridad de su antigua estructura territorial representa una ventaja importante para insertarse en un rubro que fue revolucionado por los cambios tecnológicos en los últimos años. Lejos de venderse a bajo precio a las empresas líderes del mercado, puede encontrar la capacidad de asociarse o competir con ellas en algunos nichos estratégicos. Sumado al Correo Argentino, el conjunto de empresas públicas del sector transporte como Aerolíneas Argentinas, Corredores Viales, Trenes Argentinos y la Administración General de Puertos, así como también los activos públicos concesionados como

10. Remitimos al capítulo de este libro dedicado específicamente al tema de la Inteligencia Artificial: “Lineamientos para la transformación digital humana (TDH): soberanía tecnológica para decidir nuestro futuro”.

aeropuertos, puertos, ferrocarriles y rutas, deben jugar un rol fundamental como herramienta para la integración territorial. Para eso es clave una coordinación entre los modos y los subsistemas públicos y privados, delimitados por una política de transporte y logística nacional.

En segundo lugar, existe una serie de actividades de servicios fuertemente estructuradas por el sector público: salud, educación, seguridad y justicia, fundamentalmente. En los primeros tres casos existe una participación creciente del empleo privado, aunque el empleo público sigue siendo determinante, en gran medida asumido por las jurisdicciones provinciales. En los cambios necesarios para garantizar su buen funcionamiento se juega gran parte de la recuperación de la legitimidad del Estado como herramienta de bien público. Se trata de sectores clave desde el punto de vista productivo, que es el que nos interesa en este texto, por su impacto directo o indirecto sobre el conjunto de las actividades del país. La descentralización no puede ser una excusa para potenciar las desigualdades territoriales: se debe arribar a consensos interprovinciales para asegurar pisos mínimos en todas las jurisdicciones, como parte fundamental de los pactos impositivos, fiscales y de distribución de la coparticipación que el país adeuda.

Los profundos problemas que existen en salud, educación, seguridad y justicia no se resuelven exclusiva ni fundamentalmente con una mejora sustancial en las condiciones laborales. Además, el centro de la preocupación para la política pública no está allí, sino en asegurar el acceso efectivo a los respectivos derechos por parte de la población. Sin embargo, es imprescindible generar para estos sectores políticas de bienestar laboral que aborden la cuestión de forma urgente, desarmen hipocresías y generen las condiciones para recuperar una ética del servicio público sumamente deteriorada. Tanto los bajísimos niveles salariales como las jornadas laborales, los sistemas de licencias y la infraestructura laboral requieren modificaciones urgentes, con particularidades de acuerdo a cada uno de los casos.¹¹

Un caso especial, dentro de este grupo de servicios, es el de las llamadas “tareas de cuidado”, directamente vinculadas con la rama sociocomunitaria que desarrollaremos en la siguiente sección y llevadas adelante principalmente por mujeres (INDEC, 2022). Nos referimos a la alimentación mediante comedores populares, a la promoción comunitaria de la salud, a los dispositivos de alfabetización, al cuidado de bebés y niños pequeños, al acompañamiento de ancianos, entre otras. Son actividades de servicios intensivas en mano de obra, donde la actividad humana resulta difícil de ser reemplazada por medios tecnológicos

11. Al respecto remitimos a los capítulos “Política Educativa”, “Derecho a la salud para el desarrollo integral”, “Propuestas para una política de seguridad” y “La justicia en la Argentina”.

vinculados a las transformaciones operadas por la inteligencia artificial (OpenIA, 2026). En el marco de una transformación más general de la estructura productiva, con grandes interrogantes sobre cómo generar empleo para el conjunto de la población activa, se trata sin duda de un área estratégica.

En tercer lugar, si se implementa una serie de reformas normativas y legales, la incorporación masiva de trabajadores a la economía de plataformas puede dejar de ser vista como una opción de supervivencia para pasar a ser asumida como una oportunidad por las posibilidades que genera. Por un lado, la de desarrollar jornadas laborales más flexibles que permitan un mejor aprovechamiento de la mano de obra nacional, con mayores niveles de soberanía de las personas en el uso de su tiempo. Por otro, la posibilidad de generalizar la mejora de la calidad de los servicios que permite la tecnología, por ejemplo en transporte de personas y mercancías, aumentando la productividad de la economía. Para lograrlo se requiere de políticas de ingresos, que den lugar a una salida de los bajos niveles salariales actuales en términos históricos, así como formas creativas de formalizar el empleo mediante plataformas, de forma tal que se aseguren los derechos para los trabajadores.¹²

En cuarto y último lugar existe un conjunto de actividades nucleadas en la economía comunitaria y cooperativa, donde se combinan formas de supervivencia asociadas a la exclusión del mercado laboral formal —que denominamos “economía popular”— con emprendimientos en los que existen diversas lógicas solidarias, de larga tradición en la Argentina, con distintos niveles de escala e inserción en la trama productiva. Sobre las primeras profundizaremos en el siguiente apartado, teniendo en cuenta que en muchos casos son actividades de provisión de servicios, aunque en otros también se trata de actividades manufactureras o de producción primaria. Al abordar esta cuestión, asumimos como punto de partida que no es adecuado continuar enfocando a la economía popular como un objeto para las políticas asistenciales, sino considerarla desde el vamos como un vector más del desarrollo humano integral de la Argentina.

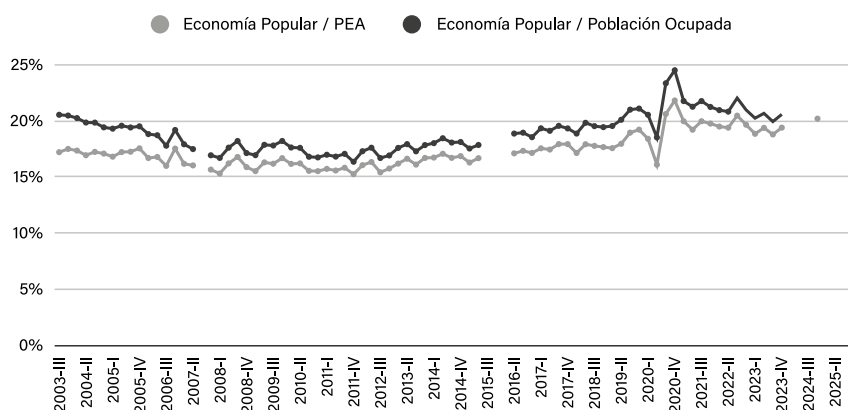
3. LA ECONOMÍA POPULAR COMO VECTOR DE DESARROLLO HUMANO INTEGRAL

Desde hace varios años existe un debate abierto en la Argentina sobre la economía popular, marcado en general por prejuicios y falta de rigurosidad estadística y

12. Ver el capítulo “Nuestra reforma laboral: el trabajo como derecho y proyecto de desarrollo” para una mirada más desarrollada sobre la regulación del trabajo de plataformas.

conceptual. Este texto se apoya en las elaboraciones realizadas por la Fundación DHI y el OCEPP (OCEPP y FES, 2026), a partir de lo cual tiene una posición definida al respecto: para nosotros la economía popular es, por un lado, un resultado de las transformaciones regresivas a las que fue sometida la sociedad argentina desde 1976, cuando se cerró la etapa de industrialización por sustitución de importaciones y se la reemplazó por una errática sucesión de programas neoliberales que produjeron un estancamiento crónico del producto bruto per cápita y condujeron a tres grandes crisis de endeudamiento y fuga de capitales. Este proceso, que solo fue revertido parcialmente durante el ciclo 2003-2015, caracterizó las últimas cinco décadas del país, determinando un empeoramiento paulatino y constante de las condiciones sociales de vida. En el mercado laboral se produjo un deterioro caracterizado por la sistemática exclusión del empleo formal para un porcentaje cada vez mayor de trabajadores y trabajadoras, un proceso que incluyó la pérdida de los derechos asociados al trabajo o directamente, en ciertas etapas, del propio derecho a trabajar. En la actualidad, algunos de los rasgos principales de este fenómeno son el aumento de las tasas de informalidad laboral, del cuentapropismo y de las jornadas laborales, mientras se reducen los ingresos y los índices de empleo formal, tanto público como privado. Este proceso alcanzó a un porcentaje significativo de la masa laboral argentina, con una relativa independencia de los ciclos económicos: cuando la actividad crece, la cantidad de trabajadores incluidos en la economía popular disminuye poco, pero cuando la actividad atraviesa una recesión, este número rápidamente se amplifica, tal como refleja el **Gráfico 2**.

Gráfico 2. Participación de la economía popular en el mercado ocupacional



Fuente: Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas
(Fundación DHI).

Desde este primer punto de vista, que podemos llamar pasivo, porque la iniciativa está puesta en las ofensivas del capital, la economía popular es el resultado de un período de decadencia argentina. De ahí que para muchas visiones se trata de un fenómeno visto con gran rechazo, un testimonio de la pérdida de una sociedad de pleno empleo, con una alta dosis de integración, una clase trabajadora más homogénea y un Estado de Bienestar relativamente robusto, asociado a la etapa de industrialización por sustitución de importaciones y, a nivel global, a los treinta años posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, la economía popular no es solo resultado de la crisis. También surge de la iniciativa de un sector excluido de la clase trabajadora para reinventar sus trayectorias laborales de distintas maneras, recuperando y resignificando tradiciones organizativas propias de la tradición obrera, recreando formas de organización comunitaria y cooperativa, retomando valores y formas culturales, y constituyendo distintas herramientas gremiales y políticas que lo convirtieron en un sujeto político de la Argentina contemporánea. Esto explica por qué emergió luego de uno de los períodos más intensos de crecimiento económico de la historia argentina, en 1911, con la fundación de un sindicato, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP, hoy UTEP). Esto no es un proceso natural ni se replica de la misma manera en otros países latinoamericanos, donde existen porcentajes elevados de informalidad laboral. Es un proceso *sui generis* de la clase trabajadora argentina, que debemos valorar por las potencialidades que tiene como parte de una estrategia productiva de desarrollo.

No se trata de hacer un elogio de la informalidad o de la ausencia de derechos del trabajo, al modo de las ideologías del “capitalismo liberal del tercer mundo”. Todo lo contrario: el objetivo es dotar de mejores ingresos y de los derechos que corresponden a un trabajo que ya se realiza para que aporte al desarrollo humano integral del país.

La economía popular está organizada en diversas ramas y contiene un conjunto heterogéneo de actividades que requieren, al menos, dos tipos diferentes de abordaje en el marco de una estrategia productiva. Una primera situación se refiere a actividades como textil, agricultura, construcción, venta ambulante o recolección y reciclaje de residuos. En estos casos, las unidades cooperativas se insertan en eslabones subordinados de cadenas de producción, distribución y prestación de servicios mucho más complejas, controladas normalmente por empresas de alta facturación que muchas veces son incluso transnacionales, como puede suceder en el negocio de las bebidas, en los canales de venta de hortalizas, frutas y verduras o en la producción de ropa. Llamamos a esto la integración subordinada de trabajadores de la economía popular dentro de esas cadenas. Ya

existe un salto productivo en la diferencia entre la realización desorganizada de actividades de supervivencia (como el cartoneo, la horticultura, la pesca artesanal, la fabricación de ladrillos o la costura en domicilios) y la organización cooperativa del trabajo, que permite escalar la venta, obtener mejores precios y también cambios significativos en las condiciones de trabajo. Pero en estos casos, aun partiendo de estos pisos generados por la organización de los propios trabajadores, se puede dar un paso más mediante el apoyo estatal. Se trata de formular y ejecutar políticas de desarrollo productivo para estimular la organización cooperativa, la capitalización y tecnificación de las unidades productivas, políticas de “compre nacional” o de contratación de cooperativas para la obra pública, el reconocimiento de derechos para los trabajadores, el complemento salarial, entre otras. La estigmatización que sufren estas actividades impide ver que, lejos de ser una excepción, simplemente se trata de un conjunto de emprendimientos productivos que requieren políticas específicas para proteger y estimular su desarrollo, al igual que otros universos como el de las pymes o incluso las grandes empresas.

A su vez, muchas de estas actividades no solamente generan bienes o servicios, sino que producen también otro tipo de externalidades significativas a la hora de apuntar a los objetivos centrales del desarrollo humano integral. El reciclaje, por ejemplo, supone un impacto ambiental importante, y lo mismo sucede con las cooperativas de “liberados”, población que termina de cumplir sus condenas penales y debe reinsertarse en la sociedad, ya que el trabajo reduce significativamente los índices de reincidencia en el delito. El empleo en las unidades productivas de la economía popular es también fundamental para la recuperación de las adicciones, especialmente en el caso de los jóvenes de barrios populares. Finalmente, si se protege de la presión inmobiliaria a los productores agropecuarios de cinturones periurbanos, se facilita su acceso a la propiedad del suelo y se generan políticas de capitalización y apoyo con obras de infraestructura, la actividad puede convertirse en un factor relevante para el acceso a alimentos saludables, diversos, frescos y baratos, en el horizonte de mayores niveles de soberanía alimentaria que repercutan en mejoras en la salud de la población en general.

Un segundo conjunto de actividades no están integradas a las cadenas productivas, sino que se desarrollan en un marco de mayor autonomía. Por ejemplo, las llamadas “changas” (albañilería, jardinería, herrería, entre otras) y, dentro de este universo, las tareas socio comunitarias, que ameritan un desarrollo específico. Estos casos, donde resulta más ardua la organización cooperativa del trabajo, resultan un desafío mayor para las políticas públicas. La principal herramienta estatal a disposición es la posibilidad de complementar ingresos para poder asegurar un piso que equivalga a garantizar la alimentación básica. Es decir: políticas

de transferencias monetarias directas de tipo universal que combatan la indigencia, combinadas con distintas formas de contraprestación: tareas laborales a nivel barrial o municipal, escuelas de oficios, cumplimiento de objetivos de alfabetización o de campañas sanitarias, entre otras posibilidades.

Por último: las actividades de cuidado, mencionadas en la sección anterior, son un área de importante desarrollo presente y futuro para los trabajadores de la economía popular. Estas actividades de servicios, que en los sectores medios y altos cuentan con significativos valores de remuneración de mercado, privativos para amplias capas de la población, son realizadas —cuando existen— entre los sectores populares a través de mecanismos familiares, solidarios y/o comunitarios. Son muy amplias las potencialidades de esta rama de la economía popular para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general. Además, teniendo en cuenta las profundas desigualdades de género en el mercado de trabajo y en el uso del tiempo para las actividades domésticas y de cuidados, la economía popular puede ser una manera de ampliar hacia los sectores populares el alcance de las políticas que facilitan el acompañamiento a las familias en la crianza de los hijos y el cuidado de los ancianos.

CONCLUSIONES Y BREVES LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

El debate planteado a lo largo del documento deja en claro que frente al modelo de primarización que expresa el gobierno de Milei, la alternativa no consiste en una industrialización abstracta o desvinculada de las transformaciones del capitalismo contemporáneo, sino en la necesidad de construir una estructura productiva diversificada, tecnológicamente dinámica, socialmente integrada y ambientalmente sostenible. Los sectores de punta, las industrias tradicionales, los complejos ligados a la transición energética, los recursos naturales estratégicos, la economía circular y los servicios no deben pensarse como compartimentos estancos ni como opciones excluyentes, sino como partes de una estrategia articulada en cuatro planos:

- Promover selectivamente actividades con potencial de liderazgo tecnológico.
- Sostener ramas estratégicas por razones de empleo, soberanía o desarrollo territorial.
- Integrar los recursos naturales como plataforma de encadenamientos y fuente de estabilidad macroeconómica, bajo criterios de sostenibilidad socioambiental, licencia social y planificación de la transición.
- Asumir al sector servicios, en su diversidad, como eje central para la creación y dignificación del trabajo.

Para eso se requieren lineamientos de política económica coherentes con esta visión, de los cuales presentaremos someramente algunos posicionamientos. En primer lugar, la estabilidad macroeconómica no puede ser un fin en sí mismo, sino una condición al servicio del desarrollo productivo, lo que implica orientar estratégicamente las divisas generadas por los recursos naturales hacia las actividades priorizadas y evitar procesos de apreciación cambiaria que erosionan la competitividad industrial.¹³ Asimismo, es relevante crear las condiciones para financiar el desarrollo productivo mediante la reorientación del crédito privado hacia dichas actividades y la conformación de una banca de desarrollo. En segundo lugar, resulta clave profundizar la complementariedad productiva con Brasil y la región, ganar escala y fortalecer una inserción geopolítica que diversifique mercados, fuentes de financiamiento e inversión extranjera directa en función de objetivos nacionales. En tercer lugar, se impone un programa de grandes obras de infraestructura (energética, logística y digital) alineado con las prioridades sectoriales definidas. En cuarto lugar, es imprescindible reorientar el sistema de ciencia y tecnología hacia una mayor vinculación con la producción, mediante el diseño de misiones estratégicas ancladas en proyectos tecnológicos y sociales concretos (transición energética, salud, soberanía alimentaria, digitalización pública, defensa, entre otros), con metas verificables y mecanismos de evaluación.

La reindustrialización y el modelo productivo que proponemos no pretende un retorno nostálgico al pasado, sino dar el puntapié para una estrategia deliberada de transformación estructural orientada al desarrollo humano integral. Para lograrlo hace falta planificación, articular entre subsistemas, administrar los recursos estratégicos y una política productiva activa para trazar el camino hacia una Argentina más justa y soberana, capaz de producir cuidando la casa común.

BIBLIOGRAFÍA

Amsden, Alice H. (2001). *The rise of "the rest": Challenges to the West from late-industrializing economies*. Oxford University Press.

Baldwin, Richard (2012). Global supply chains: Why they emerged, why they matter, and where they are going (CEPR Discussion Paper No. 9103). Centre for Economic Policy Research. <https://cepr.org/publications/dp9103>

13. Ver capítulo de "La deuda argentina y la estabilidad macroeconómica: recuperar la sostenibilidad sin ahogar el crecimiento" para más lineamientos sobre el modelo macroeconómico.

Cebral, Tomás (2026). Argentina frenó la inversión en el CAREM: 2025 fue el primer año con fondos “casi 0” para el reactor nuclear nacional. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/ciencia/argentina-freno-la-inversion-en-el-carem-2025-fue-el-primer-ano-con-fondos-casi-0-para-el-reactor-nuclear-nacional.phtml>

Francisco (2023). *Exhortación apostólica Laudate Deum: a todas las personas de buena voluntad sobre la crisis climática*. Librería Editrice Vaticana. https://www.vatican.va/content/francesco/es/apost_exhortations/documents/20231004-laudate-deum.html

Fundación para el Desarrollo Humano Integral (2025). Informe especial: A un año de la Ley de Bases. <https://files.fundaciondhi.com.ar/FDHI.07.25-LEY-BASES.pdf>

Gereffi, Gary y Lee, Joonkoo (2012). Why the world suddenly cares about global supply chains. *Journal of Supply Chain Management*, 48(3), 24-32.

Gereffi, Gary; Pananond, Pavidá; Fredrik Tell y Tony Fang (2025). Navigating industrial policy and global value chains in an era of disruptions. *Journal of International Business Policy*, 8(3), 207-223.

González, Mariana L. y Bonofiglio, Nicolás (2026). Informe sobre situación del mercado de trabajo N° 17. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA). <https://centrocifra.org.ar/informe-sobre-situacion-del-mercado-de-trabajo-n-17/>

Guerrero, Lara (2024). INVAP se convirtió en sociedad anónima y su directorio prepara un estatuto para blindarse frente al ingreso de nuevos accionistas. *elDiarioAR*. https://www.el-diarioar.com/politica/invap-convirtio-sociedad-anonima-directorio-prepara-estatuto-blindarse-frente-ingreso-nuevos-accionistas_129_11783278.html

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2022). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2021: Resultados definitivos. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/enut_2021_resultados_definitivos.pdf

Kaplinsky, Raphael (2000). Globalisation and unequalisation: What can be learned from value chain analysis? *Journal of Development Studies*, 37(2), 117-146.

Lema, Rasmus; Rabellotti, Roberta y Gehl Sampath, Padmashree (2018). Innovation trajectories in developing countries: Co-evolution of global value chains and innovation systems. *The European Journal of Development Research*, 30(3), 345-363.

León XIV (2026). *Carta encíclica Magnífica Humanitas. Sobre la custodia de la persona humana en tiempos de la inteligencia artificial*. Librería Editrice Vaticana. <https://www.vatican.va/content/leo-xiv/es/encyclicals/documents/20260515-magnifica-humanitas.html>

Ministerio de Economía (2023). Misión 8: Desarrollar el potencial minero argentino. *Plan Argentina Productiva 2030*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mision_8.pdf

Ministerio de Economía (2025). El Gobierno nacional y la provincia de Mendoza firmaron el contrato de transferencia de las acciones de IMPSA. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-nacional-y-la-provincia-de-mendoza-firmaron-el-contrato-de-transferencia-de-las>

Obaya, Martín (2021). Una mirada estratégica sobre el triángulo del litio: marco normativo y políticas productivas para el desarrollo de capacidades en base a recursos naturales. Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas [Fundar]. <https://fund.ar/wp-content/uploads/2021/11/Fundar-Una-mirada-estrategica-sobre-el-triangulo-del-litio.pdf>

Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas [OCEPP] (2026). La economía popular en la Argentina: Aportes para pensar las políticas públicas en un nuevo mundo del trabajo. Fundación Friedrich Ebert, Ed.

OpenAI (2026). Industrial Policy for the Intelligence Age. <https://openai.com/es-419/index/industrial-policy-for-the-intelligence-age/>

Palma, José Gabriel (2025). América Latina y su “gatopardismo a la inversa”: para que todo pueda seguir igual, nada puede cambiar. ¿Trampa del ingreso medio o “trampa neoliberal”? *El Trimestre Económico*, 92(365), 7-74.

Rodrik, Dani y Stiglitz, Joseph E. (2025). A new growth strategy for developing nations. En *The New Global Economic Order* (89-107). Routledge.

Schteingart, Daniel; Tavosnanska, Andrés; Isaak, Paula; Antonietta, Juan Manuel y Ginsberg, Matías (2024). Luces y sombras de la política industrial en Argentina en el siglo XXI (Documento 2). Fundar. https://fund.ar/wp-content/uploads/2024/11/Fundar_Doc2_Luces-y-sombras-de-la-politica-industrial-Argentina-en-el-siglo-XXI_CC-BY-NC-ND-4.0-3.pdf

Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro (1978). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI Editores.