

LA ECONOMÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Estado de situación



■ Fundación
■ para el
◆ Desarrollo
■ Humano
■ ◆ Integral

“LA ECONOMÍA DE LA LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Estado de Situación”

Fundación para el Desarrollo Humano Integral

Capítulo Provincial Buenos Aires

Diciembre de 2025

fundaciondhi.com.ar

info@fundaciondhi.com.ar

 /fundacion.dhi

 /fundacion_dhi

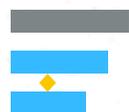
Coordinación general: Ulises Bosia y Nehuén Nuciforo.

Elaboración: equipo de Políticas Económicas del capítulo provincial Buenos Aires.

Diseño: Lucas Grimson.



Esta publicación y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta publicación no puede utilizarse con fines comerciales.





Índice

Introducción	4
1. Sector público	6
1.1. Introducción	6
1.2. Recursos tributarios	6
1.2.1. Recursos de origen nacional	7
1.2.1.a. Coparticipación	8
1.2.1.b. Transferencias No Automáticas	9
1.2.2. Recursos de origen provincial	10
1.2.2.a. Impuestos sobre el patrimonio	11
1.2.2.b. Impuestos sobre el consumo, la producción y las transacciones	11
1.3. Empresas y entes públicos	12
1.3.1. Empresas públicas	13
1.3.2. Entes provinciales	15
2. Sector privado	16
2.1. Diagnóstico	16
2.2. El impacto de Milei en la economía de PBA	20
3. Sector popular	22
3.1. Diagnóstico	22
3.2. Políticas públicas	27
3.2. Primer año de gestión de Milei	28
3.3.1. Del Potenciar Trabajo al Volver al Trabajo y el Programa de Acompañamiento Social	29
3.3.2. AUH y Tarjeta Alimentar	31
Conclusiones	34



Introducción

La economía bonaerense es gigante y heterogénea. Estas dos cualidades también valen para la Provincia, en general. La PBA es la más poblada y cuenta con el territorio continental más extenso de la Argentina¹, además de una historia institucional que precede a la Nación en muchos aspectos. De esta manera, nos tomaremos algunas licencias ineludibles para intentar destacar sintéticamente lo más importante, en términos económicos, de una provincia enorme y con profundos desbalances territoriales.

En la Provincia, como en todo el país, la producción, el trabajo y el mercado tienen dinámicas relativamente autónomas de la acción del Estado. De hecho, si bien el sector público en sus tres niveles (nacional, provincial y municipal) ejerce distintos grados de influencia sobre la economía bonaerense, el sistema también posee lógicas propias y dinámicas descentralizadas entre múltiples actores. Esta complejidad redundante en cierta escisión entre los instrumentos de política pública y las relaciones económicas en el territorio, lo cual se refuerza al poner el foco en las acciones del Estado provincial.

En otros grandes aspectos de la vida social, algunos de los cuales integran este volumen, como la salud, la educación o la seguridad, la ligazón entre la acción estatal provincial y la realidad es más nítida. Esto se debe a que, en nuestro país, los Estados subnacionales son los actores más importantes en cada una de esas áreas, aún en convivencia con otros sectores. Sin embargo, esta causalidad no se verifica en grado semejante entre las medidas económicas provinciales y la economía de la PBA.

Por las razones esgrimidas precedentemente, el presente diagnóstico será menos un informe de políticas económicas y más un cuadro general de la situación económica en la provincia de Buenos Aires, atendiendo el “problema de los tres cuerpos”; el esquema de tres grandes componentes que atinadamente señala Juan Grabois como aquellos que le dan forma al escenario económico argentino en forma integral: los sectores público, privado y popular². En lo relativo al sector público, dedicaremos especial énfasis al nivel provincial del Estado, aunque también abordaremos algunas de las consecuencias de la orientación económica del actual Gobierno nacional.

1 Para dar una idea de la magnitud objetiva de la provincia de Buenos Aires: su superficie de más de 300.000 km² supera a la de países como Ecuador, Italia o Nueva Zelanda y sus más de 17 millones de habitantes la ubican entre las 100 entidades subnacionales más pobladas del mundo, por encima del Estado de México, Río de Janeiro o Estambul.

2 Grabois, Juan (2024). “Argentina Humana - Teoría y práctica para la justicia social en el siglo XXI”.



Los tres sectores no son compartimentos estancos, sino que pueden presentar márgenes difusos y áreas superpuestas, pero sirven esquemáticamente para aproximarnos a la economía bonaerense en forma multidimensional, más acorde a la complejidad descrita en esta introducción. En este sentido, “las 3p” serán los tres apartados en los que se dividirá este informe que, a su vez, contendrán un bloque de diagnóstico y otro eje orientado al impacto del gobierno de Javier Milei en cada uno de estos órdenes de la economía.

Finalmente, se presenta una conclusión de la radiografía esbozada de la economía provincial y, a partir de ello, una serie de propuestas orientadas al desarrollo de una Provincia Humana.



1. Sector público

1.1. Introducción

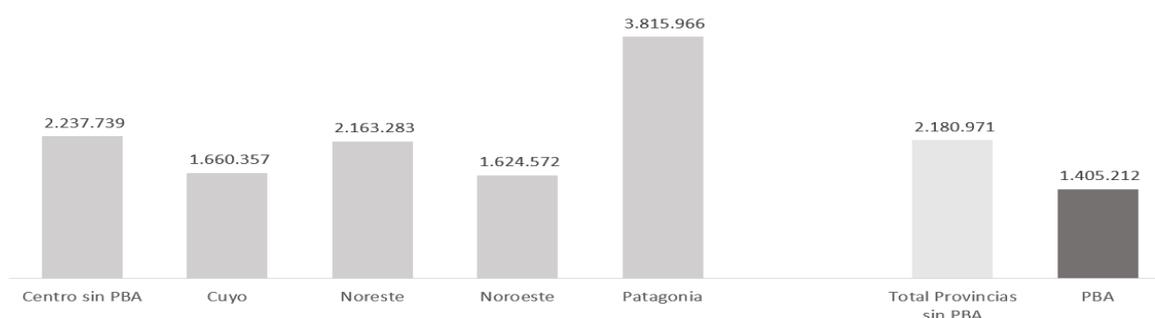
La provincia de Buenos Aires es catalogada desde hace años como la provincia “inviable” debido a la gran extensión territorial, a la gran población que tiene y fundamentalmente por los problemas estructurales que arrastra desde hace décadas.

A lo largo de estos años el Estado provincial ha tenido que hacerse cargo de servicios de salud, educación y seguridad debido al traspaso de las funciones que se hizo desde la nación, por abandono del Estado, hacia la provincia. Lo que no ha ocurrido es el traspaso de los fondos para poder hacer frente a estas obligaciones.

Esto impacta de lleno en la planificación presupuestaria de la provincia. Cuando se observa el presupuesto público de la provincia se destacan los pocos recursos que se destinan a inversión de capital para mejorar la infraestructura. Esto se debe, a que los recursos que se obtienen se deben destinar a cubrir gastos corrientes.

Como mencionamos anteriormente, la provincia de Buenos Aires es la que mayor población tiene y la que menos recursos destina por habitante como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Gasto público provincial por habitante - PBA y otras regiones del país - Año 2024
En pesos corrientes



Fuente: elaboración propia en base a DNAP (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales)

Para poder mejorar esta desigualdad, es necesario equilibrar el presupuesto provincial. Atendiendo al cuadro de situación, la única forma viable de lograr esto es mejorando los ingresos de la provincia, es decir, recaudando más, no recortando aún más el gasto.

1. 2. Ingresos Tributarios

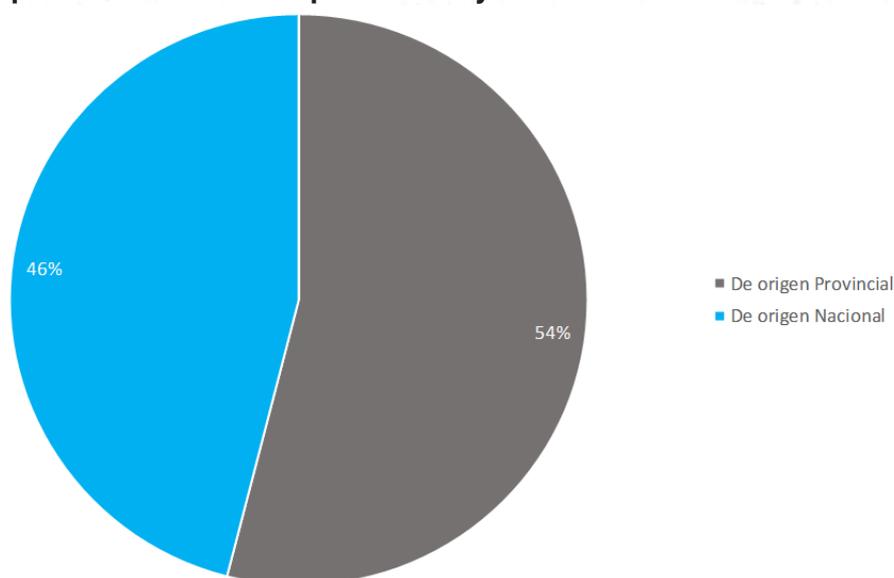
Los Ingresos Tributarios son aquellos ingresos que como su nombre lo especifica se generan por el cobro de impuestos. En este caso en particular pueden ser de origen provincial o de origen

nacional. Esta distinción es fundamental para poder comprender cómo se financia la provincia de Buenos Aires y en qué medida su financiación proviene de recursos propios o del Estado nacional. Cabe destacar que los ingresos tributarios representan casi el 75% de la totalidad de los recursos del presupuesto provincial.

En este apartado nos centraremos principalmente en los distintos orígenes de los recursos para poder comprender la influencia que tiene el Estado nacional en las finanzas de la PBA, entendiendo que todo presupuesto es político. Las diferencias o similitudes ideológicas entre el gobierno nacional y el gobierno de la provincia de Buenos Aires afectan al presupuesto de manera sustancial. No se trata solamente de una cuestión de voluntad política, sino también de principios que rigen las medidas económicas que toma el Estado nacional y que indefectiblemente afectan a la provincia. Por este motivo, abordaremos particularmente el tema de la coparticipación en los recursos de origen nacional.

En el siguiente gráfico se puede observar como de la totalidad de los recursos disponibles la provincia aporta el 54% y la nación el 46%.

Gráfico 2 - Participación de los recursos provinciales y nacionales en la total de los recursos tributarios



Fuente: elaboración propia en base a Proyecto de Presupuesto 2025 de la Provincia de Buenos Aires

1.2.1. Recursos de Origen Nacional

Los recursos provenientes del Estado nacional se originan en la ley de coparticipación que se estructura en una distribución primaria y una secundaria. Esta última se compone por las transferencias automáticas y se distribuye entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además, el Estado provincial recibe recursos del Estado nacional por la coparticipación de leyes especiales como la Ley de fortalecimiento educativo (Ley 26.075); la Ley 23.966 que esta-



blece la distribución de un porcentaje de lo recaudado por el impuesto a los bienes personales (Art 20 Inc B); entre otras.

1.2.1.a. Coparticipación

En los párrafos precedentes mencionamos que todo presupuesto es político no sólo en la distribución del gasto del Estado provincial, sino también en cómo se obtienen los recursos para sostener dicho presupuesto. Desde la asunción del gobierno de Axel Kicillof se ha puesto en relieve la disparidad que hay entre las distintas provincias a la hora de la distribución de la coparticipación y como esto actúa como limitante a la hora de planificar el crecimiento y desarrollo de la provincia.

La provincia de Buenos Aires recibe solo el 22% de los recursos nacionales, mientras que su población es de 17,5 millones de habitantes (aproximadamente el 38% de la población nacional). La condiciones de vida de la población exponen la situación crítica que vive la provincia, que naturalmente se ve agravada por las políticas del Estado nacional. El 31,8% de los hogares de la PBA viven bajo la línea de la pobreza.

En el documento, también mencionamos la influencia de las políticas del gobierno nacional en el presupuesto provincial. Esto que parece una cuestión menor, modifica cualquier esquema o planificación que se puede llegar a realizar. Las medidas tomadas por el gobierno nacional tendientes a la financiarización, la liberalización de la economía y de fomento de la especulación en detrimento de la producción y, por ende, de caída de consumo y empleo, redundan en una caída de la recaudación nacional de los impuestos coparticipables.

Los impuestos que más participación tienen en la masa coparticipable son el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto a las Ganancias, los impuestos internos, entre otros. Es decir, todos impuestos que dependen de la actividad económica. Ante una crisis sustancial y una constante caída del consumo, la recaudación por IVA y por Ganancias es cada vez menor.

Por efecto dominó, si el Estado nacional, producto de las políticas económicas, recauda menos impuestos coparticipables, la provincia va a recibir menos dinero por coparticipación condicionando la planificación de erogaciones para sustentar las medidas políticas y, en consecuencia, se va a deteriorar su capacidad de transformación de la realidad.

Por último, cabe resaltar que el gobierno nacional no solo toma medidas económicas tendientes a enfriar la economía, sino que también su política tributaria apunta a que quienes tienen un mayor patrimonio paguen menos impuestos. La alícuota del Impuesto a los Bienes Personales



sufrió una reducción, pasando del 1,5% en 2023 al 1,25% en 2024, y pasará al 1% en 2025, hasta finalizar con una alícuota del 0,25% en el año 2027. Este impuesto recae sobre el patrimonio de los que más tienen, por ende, esta reducción es una medida profundamente regresiva en materia impositiva. Además, impacta desfavorablemente en las arcas provinciales. Una menor recaudación por este impuesto implica menos recursos destinados a obras públicas y obras de infraestructura eléctrica.

1.2.1.b. Transferencias No Automáticas

El Estado provincial debe recibir transferencias no automáticas, mal llamadas “discrecionales”, que son obligatorias de acuerdo a la Constitución Nacional que rige el Estado de Derecho. Dentro de este concepto se encuentran el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), el financiamiento de programas de salud, la realización de obra pública, la asistencia financiera, así como distintos programas.

El gobierno de Javier Milei redujo estas transferencias de manera sustancial perjudicando a todos y todas los bonaerenses. Además, eliminó el Fondo de Fortalecimiento Fiscal de la PBA. Este fondo fue creado durante el gobierno de Alberto Fernández con el objetivo de equilibrar la disparidad de la coparticipación entre la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El objetivo era reasignar una parte de la coparticipación que recibía C.A.B.A por el traspaso de la Policía De la Ciudad/Metropolitana.

Otro de los fondos que tiene suma relevancia para la provincia y que es objeto de disputa es el Fondo del Conurbano Bonaerense. Dicho fondo fue creado hace más de 30 años durante el gobierno menemista. En el mismo se establece que el 10% de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias es destinado a las provincia de Buenos Aires con el objetivo de financiar programas sociales. Luego de 4 años de vigencia se le puso un tope de 650 millones de pesos y se estableció que el excedente se reparte entre las distintas provincias (excepto C.A.B.A) de acuerdo a los coeficientes que se establecen en la ley de coparticipación.

La provincia ha realizado varios pedidos por la modificación del tope establecido en 1996 debido al evidente perjuicio que genera para las arcas públicas provinciales. En la actualidad el 10% de la recaudación por el Impuesto a las Ganancias es mucho mayor al monto de \$650 millones. Esto genera que otras provincias reciban hasta 10 veces más del importe que recibe la PBA. Este caso, tal vez sea uno de los más relevantes e importantes dada la situación en la que se encuentra el Conurbano bonaerense.

A partir del consenso fiscal de 2017 realizado bajo el gobierno de Cambiemos, la actualización

de dicho fondo depende del gobierno nacional y, por ende, las transferencias recibidas por este medio cayeron sustancialmente.

Es dable destacar que tenemos un fondo que fue creado específicamente para la provincia de Buenos Aires y, que en la actualidad es la provincia más perjudicada por la distribución de dicho fondo. A esto se suma el hecho de que una serie de leyes derogadas por el gobierno de Milei disminuyen los ingresos obtenidos por coparticipación.

Esta situación no hace más que reforzar la idea de la dependencia del presupuesto provincial respecto al presupuesto nacional. Por ende, es imposible generar un proyecto provincial sin un proyecto nacional. En la actualidad, la tendencia balcanización de la política en la que prima una lógica particularista y no se mira el conjunto, destruye cualquier tipo de planificación provincial.

1.2.2. Recursos de Origen Provincial

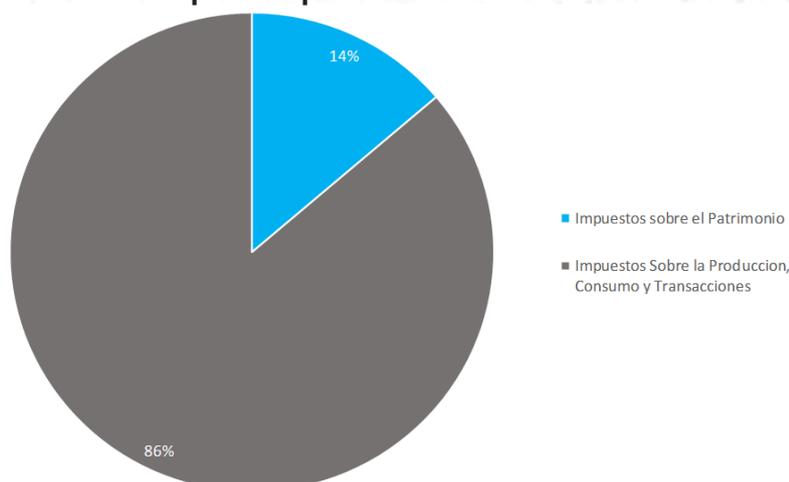
La provincia de Buenos Aires también se financia con tributos de origen propio. Estos se dividen en dos grandes categorías:

- » Los generados por impuestos que gravan el patrimonio.
- » Los generados por impuestos que gravan la producción, el consumo y las transacciones.

Aquí se abre una disyuntiva, respecto de qué consideramos mejor gravar. Si el patrimonio, afectando a una mínima parte de la sociedad, o si afectamos los precios en los procesos productivos que tienen impacto directo en los precios finales que pagan los consumidores.

Los impuestos sobre el patrimonio representan el 13,78% de los de origen provincial y los generados por la producción, el consumo y las transacciones el 86,22%.

Gráfico 3 - Participación de los impuestos provinciales en la recaudación tributaria de origen provincial





1.2.2.a. Impuestos sobre el Patrimonio

Los Impuestos sobre el Patrimonio comprenden principalmente aquellos gravámenes que recaen sobre la titularidad de la propiedad de bienes. Es decir, de inmuebles (rurales y urbanos), automóviles, embarcaciones, etc.

El impuesto inmobiliario se divide en rural y urbano. En este aspecto, llama la atención el hecho de que la provincia de Buenos Aires recauda más del impuesto inmobiliario urbano que del inmobiliario rural. En el presupuesto 2025 se estima que la recaudación del primero alcanza el 36,4%, mientras que el segundo significa tan solo el 15,68% de la totalidad de los recursos sobre el patrimonio. Siendo una provincia con una gran extensión de territorio, mayormente rural, que se destina a una actividad productiva sumamente rentable y se haya concentrado en pocos propietarios, resulta llamativa tal diferencia, de más del doble. Aquí, podría haber una cuestión a debatir y poner sobre la mesa.

Los impuestos sobre los inmuebles representan el 53% de la totalidad de los recursos que gravan el patrimonio.

Otro de los grandes rubros de los impuestos al patrimonio es el que recae sobre los automotores y sobre las embarcaciones. Estos representan el 32% de la totalidad de los tributos que recaen sobre el patrimonio.

1.2.2.b. Impuestos Sobre el Consumo, la Producción y las Transacciones

Estos impuestos, como mencionamos en los párrafos precedentes, representan casi el 86% de la recaudación por tributos provinciales. Es decir, que su importancia en el presupuesto provincial es significativa.

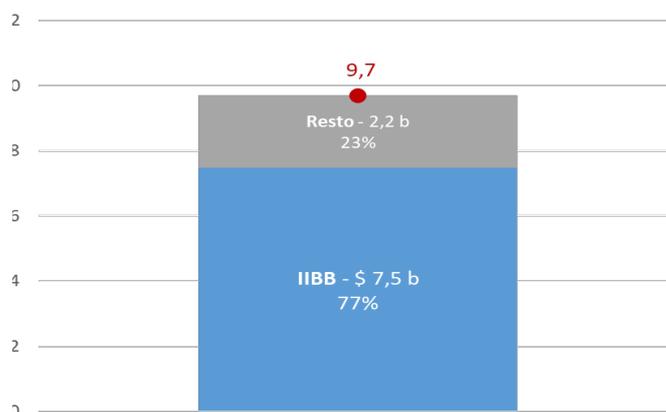
Antes de realizar una breve distinción entre la composición de este rubro conviene resaltar la dependencia que tienen estos tributos respecto a la situación económica del país. En este caso se ve reflejado el doble impacto que tienen las políticas libertarias del gobierno de Milei.

Las contracción de la actividad económica no solo impacta en la caída de la recaudación de impuestos nacionales coparticipables (I.V.A., Imp. a las Ganancias, Bienes Personales, Imp. Internos, etc.), sino que además impacta en la caída de la recaudación del impuesto a los Ingresos Brutos. Este impuesto depende de las ventas, por lo que una disminución de la actividad económica conduce a una caída de la recaudación.

Dentro de esta categoría, el impuesto a los Ingresos Brutos representa casi el 91% de la recaudación y el 77% de los recursos de origen provincial.

Por este motivo, la crisis económica que atraviesa el país bajo el gobierno nacional libertario destruye las finanzas provinciales.

Gráfico 4. Recursos de origen provincial (ROP) de PBA - Año 2024
En billones de pesos corrientes (percibido)



Fuente: elaboración propia en base a Proyecto de Presupuesto 2025 de la Provincia de Buenos Aires

Al realizar una comparación con el presupuesto de otras jurisdicciones, esta diferencia entre los recursos que se recaudan por impuestos a los patrimonios e impuesto a la actividad económica es moneda corriente. Por ejemplo, en el presupuesto del año 2025 de la Ciudad de Buenos Aires el impuesto al patrimonio representa el 14,29%, los impuesto a la actividad el 85,62% y un conjunto de otros impuestos representa el 0,9%.

Para concluir, haremos hincapié en la alarmante diferencia que existe en la recaudación por impuestos que gravan el patrimonio y aquellos que gravan la actividad económica. La reducción de los impuestos que gravan la actividad, en favor de impuestos que gravan el patrimonio es el camino para la consolidación de un esquema tributario más progresivo y justo. Así como también, dada la gran extensión territorial de la provincia de Buenos Aires no parece coherente que se recaude más de impuesto inmobiliario urbano que del inmobiliario rural.

Necesitamos un sistema tributario bonaerense que permita obtener los recursos para transformar la realidad de los más humildes y de los excluidos de nuestra provincia.

2.3. Empresas y entes públicos

La Provincia de Buenos Aires cuenta con una amplia diversidad de empresas, agencias, entes, fideicomisos, consorcios y otras formas de personería jurídica a través de las cuales el Estado provincial administra, regula y, en particular en los últimos años, impulsa la inversión y la dinamización de la economía bonaerense. En el presente informe de diagnóstico se identifican y



describen brevemente estas herramientas institucionales, sin profundizar en el análisis de cada una de ellas. Un examen más detallado de su funcionamiento, alcances e impactos será abordado en instancias posteriores, con el objetivo de evaluar su potencial como instrumentos para invertir, controlar, transformar y dinamizar la economía provincial.

2.3.1. Empresas públicas

1. A.U.B.A.S.A. (Autopista de Buenos Aires S.A):

Participación: 93% del capital social pertenece a la provincia de Bs As. El titular es la secretaría de Servicios Públicos (Acciones Clase A). El restante 3% pertenecen a los empleados que adhirieron al Programa de Propiedad Accionaria del Personal, representados por la organización sindical.

Objeto: Construcción, conservación y explotación de rutas y autopistas bajo el régimen de concesión mediante el cobro de tarifas o peajes.

Tiene a cargo el mantenimiento, operación y explotación de las RUTAS: 2 - 11 - 36 - 56 - 63 - 74.

2. B.A.G.S.A. (Buenos Aires Gas S.A.):

Es una empresa subdistribuidora de Gas Natural y Propano por redes, con presencia en más de 60 localidades dentro de la Provincia de Buenos Aires. Cuenta con más de 40.000 usuarios residenciales, comerciales e industriales ayudando a mejorar su calidad de vida y promoviendo un uso responsable. B.A.G.S.A. depende de la subsecretaría de energía.

Su objetivo es llevar el servicio de gas por redes a los habitantes de las pequeñas localidades bonaerenses no abastecidas por las distribuidoras, de manera tal que puedan acceder a este servicio público. Se desempeña principalmente en el interior de la Provincia de Buenos Aires, mayormente en la zona norte, pero tiene un gran desarrollo en el área de Tres Arroyos y Villa Gesell.

3. A.B.S.A. (Aguas Bonaerenses S.A.):

Es una de las operadoras de agua y saneamiento de mayor extensión de la Argentina. Su objetivo es garantizar y mejorar los servicios de agua potable y desagües cloacales en gran parte del territorio provincial.

Su área de servicio comprende 95 localidades de la Provincia de Buenos Aires y 53 municipios. Brinda sus servicios a 863 mil usuarios y posee 2,6 millones de beneficiarios. Cuenta con 28 plantas potabilizadoras y 71 plantas depuradoras.



4. Buenos Aires Energía S.A.:

Esta empresa genera y comercializa energía eléctrica mediante la operación de sus **cuatro centrales ubicadas en la costa atlántica bonaerense**. El parque generador de la empresa está compuesto por 20 unidades de generación (6 turbo a vapor y 14 turbo gas) **alcanzando como potencia total instalada 653 MW**. Forma parte del mercado eléctrico mayorista y las operaciones están conectadas al sistema interconectado nacional (SIN).

Centrales:

- Central Oscar Smith: Ubicadas en General Madariaga. Potencia disponible: 124 MW. Potencia Instalada 130 MW.
- Central 9 de Julio: Cercanía del puerto de Mar del Plata: Potencia disponible: 214 MW. Potencia Instalada 283 MW.
- Central Necochea: Ubicada en el puerto de Quequen en Necochea. Potencia disponible: 111 MW. Potencia Instalada 206 MW.
- Central Mar de Ajo: Ubicada en la ciudad costera de Mar de Ajo: Potencia disponible: 2 8MW. Potencia Instalada 34 MW.

Composición Accionaria: 99% estado provincial – 1% Banco provincia.

De acuerdo a su balance, posee el 100% de las acciones de clase B de VIENTOS DE NECOCHEA S.A. que representa el 50% del capital social y votos. Esta empresa es adjudicataria del proyecto parque eólico Necochea, con el 50% de los derechos sobre el proyecto bajo su haber. El restante 50% es propiedad de GENNEIA (Energía Renovable) de Argentum Investments | LLC; Fintech Energy LLC, La familia Brito y otros.

5. Corporación del Mercado Central de Buenos Aires:

Es el centro de comercialización de frutas y hortalizas que abastece a la región metropolitana y al Gran Buenos Aires. Es una entidad de bien público interestadual con capacidad de derecho público y privado. Los tres socios de la entidad son La República Argentina, La Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El paquete accionario se reparte en partes iguales.



6. Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE):

Es una empresa creada por la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el objetivo de realizar la gestión integral de los residuos sólidos urbanos (RSU) del área metropolitana de Buenos Aires y de desarrollo y gestión de los espacios verdes.

7. Fondo de Garantías de Buenos Aires (FO.GA.BA.):

Es una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria de la provincia de Buenos Aires. Su objetivo es otorgar garantías financieras a PyMEs para que puedan acceder a financiamiento para realizar distintas inversiones. Al ser una empresa de carácter público no posee un fin de lucro.

2.3.2. Entes provinciales

- IOMA
- ENTE ADMINISTRADOR DEL ASTILLERO RIO SANTIAGO
- VIALIDAD
- AUTORIDAD DEL AGUA(AD)
- OCEBA (ORG DE CONTROL DE ENERGÍA ELÉCTRICA)
- Comité de la Cuenca Hídrica Arroyo San Francisco - Las Piedras
- COMIREC (COMITÉ DE CUENCA RÍO RECONQUISTA)
- COMILU (COMITÉ DE CUENCA RÍO LUJÁN)
- COIRCO (Comité Interjurisdiccional del Rio Colorado) –
- CORFO (Corporación de Fomento del Valle del Río Colorado).
- COMIRSA (Complejo Industrial Ramallo – San Nicolas) – Parque industrial que se encuentra en Ramallo y cuya administración es tripartita entre el intendente de Ramallo, el de San Nicolas y un representante del Ministerio de Producción de PBA.
- EPIBAM (Ente de Promoción Industrial Buenos Aires – Morón). Es el ente encargado de administrar el parque industrial “La Cantabrica” ubicado en Morón.
- ZONA FRANCA BUENOS AIRES SUR S.A. Es una UTE entre el Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca (CGPBB) Y Cooperativa Eléctrica Punta Alta (CEPA).

Consortios Portuarios:

Son entes públicos no estatales con individualidad jurídica, contable, financiera y administrativa. Tiene como objetivo la administración y explotación de los complejos portuarios.

- CONSORCIO DE GESTIÓN DEL PUERTO DE CORONEL ROSALES
- CONSORCIO DE GESTIÓN DEL PUERTO DE BAHÍA BLANCA



- CONSORCIO DE GESTIÓN DEL PUERTO DE DOCK SUD
- CONSORCIO DE GESTIÓN DEL PUERTO DE LA PLATA
- CONSORCIO PORTUARIO REGIONAL DE MAR DEL PLATA
- CONSORCIO DE GESTIÓN DEL PUERTO DE OLIVOS
- CONSORCIO DE GESTIÓN DEL PUERTO DE QUEQUÉN
- CONSORCIO DE GESTIÓN DEL PUERTO DE SAN NICOLÁS
- CONSORCIO DE GESTIÓN DEL PUERTO DE SAN PEDRO

2. Sector privado

2.1. Diagnóstico

En el plano de la producción de bienes y servicios, la importancia de la PBA en la economía argentina es evidente. Nos referimos en este punto a las actividades económicas que, generalmente, adoptan la modalidad de trabajo asalariado, se encuentran total o parcialmente registradas y persiguen un margen de ganancia. En la Provincia, este tipo de economía está explicada en su amplia mayoría por la actividad de PYMES, pero también por un grupo de grandes empresas que operan en la Provincia y emplean a cientos o miles de personas cada una. Los datos públicos muestran que la PBA cuenta con más de 4 millones de empleados/as registrados y cerca de 180.000 empresas, de las cuales 900 son grandes firmas.

Cuadro 1 - Estructura de empresas y empleo registrado en la PBA

	Conurbano	Interior	PBA
Empleados/as registrados	3.100.986	962.124	4.063.110
Empresas totales	109.214	73.204	179.977
Grandes empresas (*)	759	169	903
Peso productivo relativo	70%	30%	100%
Valor agregado (en puntos del PIB)	24,9	10,7	35,6

(*) Empresas con más de 200 empleados/as registrados

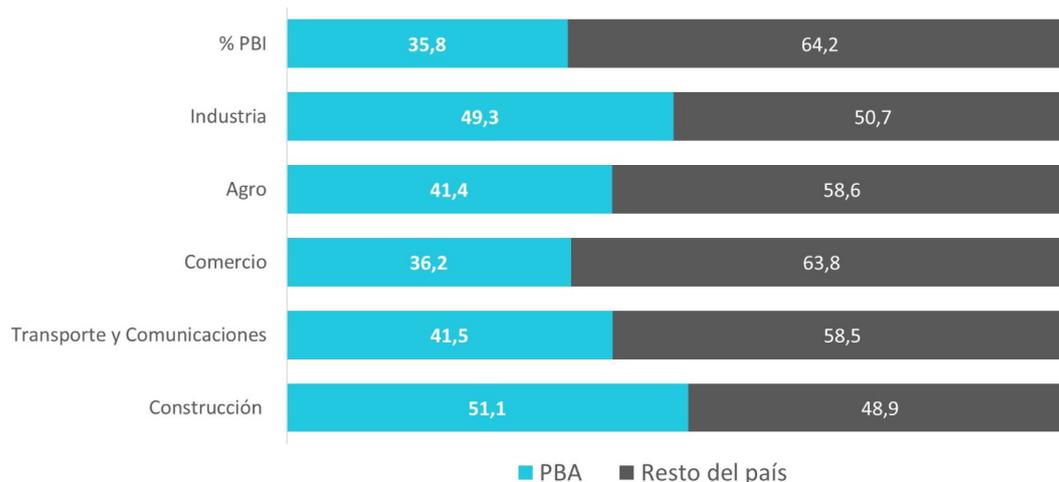
Fuente: elaboración propia en base a DPE-PBA, CEPXXI e INDEC. Los datos de empleo son de 2023; de empresas de 2022; y de valor agregado son un promedio del periodo 2021-2023

Desde el punto de vista económico, no resulta una exageración afirmar que la provincia de Buenos Aires es el corazón productivo del país. La amplia mayoría de los indicadores económicos



respalda el protagonismo bonaerense con datos concretos y contundentes: en su territorio, se genera más del 35% del Producto Bruto Interno (PBI) y de las exportaciones del país. En algunos sectores nodales, como la industria, el agro, el comercio, el transporte y la construcción, esa alta participación de la PBA en la Nación se profundiza aún más.

Gráfico 5 - Participación de la PBA en el PIB de la Nación - Año 2024

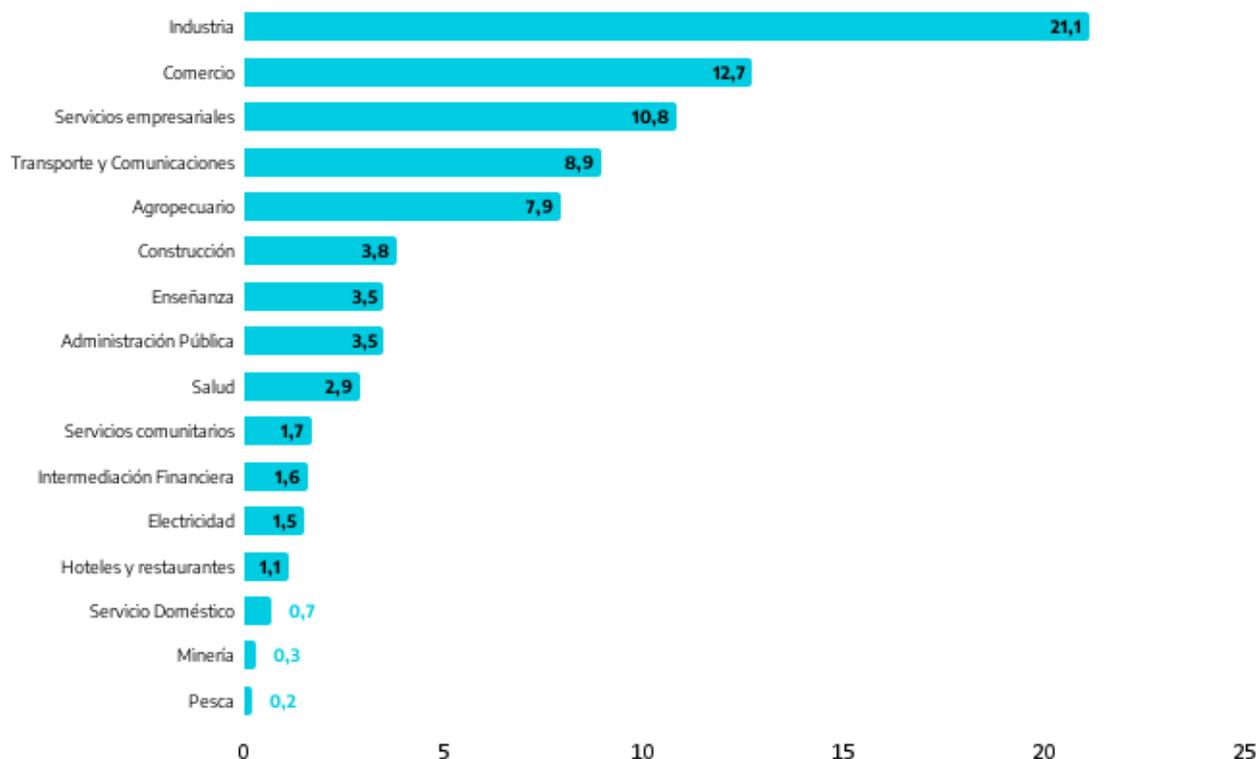


Fuente: elaboración propia en base a INDEC y DPE-PBA

Como se puede observar en el gráfico 4, el peso relativo de la PBA en Argentina se destaca en el sector industrial, junto con la construcción, por sobre otras actividades. En este sentido, la participación bonaerense en la industria nacional es de alrededor de la mitad del producto nacional del sector, importancia que se replica en el empleo registrado industrial y en el origen de las exportaciones de manufacturas industriales de todo el país.

En términos prácticos, la importancia de la industria obedece principalmente a que es el sector que mayor valor agrega a la producción de la Provincia, que crea más puestos de trabajo registrado y al hecho de que paga salarios más altos que el promedio del sector privado. Pero, además, la industria puede asociarse a otras grandes virtudes estratégicas, como mayores índices de inversión en investigación científica y desarrollo productivo de largo plazo, la difusión de nuevas tecnologías en el resto de la economía, un alto efecto multiplicador del empleo, mayores eslabonamientos en el resto de las actividades y viabilizar el abastecimiento en el mercado interno de bienes sensibles, como energía secundaria o insumos médicos, sólo por citar algunos.

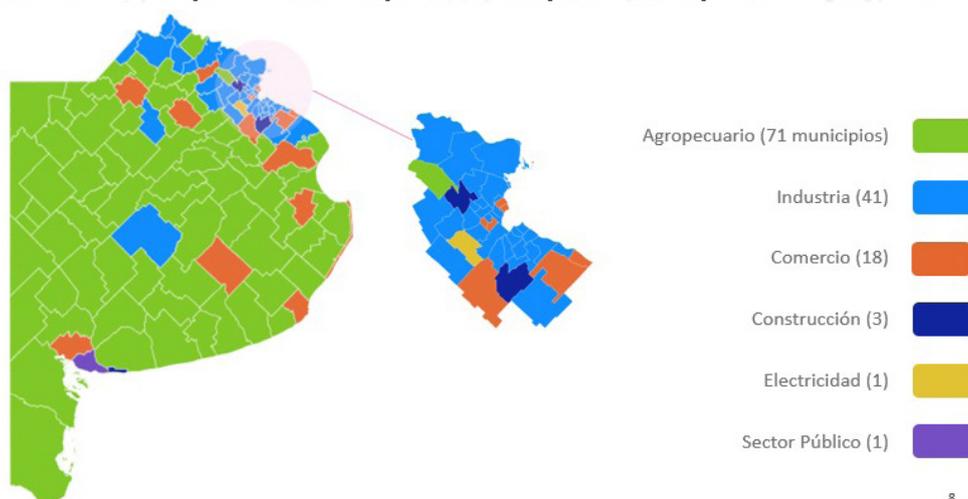
Gráfico 6 - Producto Bruto Geográfico de la PBA por sector productivo - Año 2024



Fuente: elaboración propia en base a DPE-PBA

La economía bonaerense también tiene un marcado perfil agropecuario, tanto en la agricultura como en la ganadería. Sin desmedro de que el sector industrial es el más importante en términos de empleo y valor agregado, la producción del agro bonaerense tiene un mayor alcance territorial, siendo la actividad principal en 71 de los 135 municipios (más del 80% de la superficie provincial), mientras que la industria (41) y el comercio (18) completan el podio sectorial. Además, el agro explica más del 40% de la producción total del sector a nivel nacional (ver gráfico N° 4). Entre los principales subsectores del agro de la PBA, se destacan la cría de ganado bovino, el cultivo de cereales, soja y trigo y la producción de leche.

Gráfico 7 - Principal actividad productiva por municipio de la PBA - Año 2023



Fuente: elaboración propia en base a DPE-PBA



Como se puede observar en el gráfico 6, existe a grandes rasgos una preponderancia industrial en la región del Conurbano bonaerense, más concentrada geográficamente, mientras que el agro tiene una alta incidencia en el interior provincial. Si bien esta forma de subdividir la provincia corre el riesgo de una excesiva simplificación, lo cierto es que la presunta dicotomía entre Interior y Conurbano se expresa en forma contundente en este aspecto, con pocas excepciones, como el polo industrial en los partidos de Olavarría y Bragado, o el dinamismo del agro en Exaltación de la Cruz, en el último cordón del conurbano. En el mismo sentido, la distinta gravitación del agro y la industria en las dos grandes regiones de la PBA también se puede apreciar en términos de densidad poblacional y de empleo sectorial. Sin duda, integrar esta asimetría productiva al diseño de las políticas públicas constituye un desafío ineludible a la hora de pensar en un desarrollo provincial armónico.

En otro orden de cosas, es notable el dinamismo del sector de la Construcción, del Comercio y del Transporte en la Provincia. Si bien se ven parcialmente opacados en relación con el valor agregado de la industria y el despliegue territorial del agro, estas tres actividades explican, conjuntamente, un cuarto de la economía bonaerense (ver gráfico 5), tienen una participación mayor en el mismo rubro a nivel nacional en relación con el promedio de las actividades (ver gráfico 4) y muestran una homogeneidad territorial que se distingue de la dualidad agro-industria entre el Interior y el Conurbano. Además, la centralidad de estos sectores radica en el papel estratégico que pueden cumplir en un plan de desarrollo humano integral bonaerense, para dinamizar la economía de la PBA, urbanizar los barrios populares y repoblar el territorio, al cual nos referiremos posteriormente.

Para concluir el diagnóstico de la economía formal bonaerense, mencionaremos sucintamente el caso del sector de los servicios basados en el conocimiento, el cual constituye un sector económico relativamente incipiente, pero con una proyección auspiciosa, fundamentalmente en ciertos municipios que están apuntalando su desarrollo con mecanismos de incentivo. En total, la PBA cuenta con más de 10.000 empresas en el rubro, la gran mayoría de ellas micro PYMES de menos de 9 empleados/as, que se dedican a actividades de alto valor agregado, como servicios profesionales, de informática, audiovisuales, telecomunicaciones y de apoyo científico en el sector agropecuario (como la producción de semillas).

Las empresas bonaerenses dedicadas a los servicios basados en el conocimiento cuentan con un importante despliegue en varios partidos del conurbano (como San Isidro, Vicente López,



La Matanza y La Plata), pero también en el interior de la Provincia (General Pueyrredón, Bahía Blanca y Tandil). Este sector articula con el sistema universitario público, tiene muy buenas perspectivas de crecimiento y está haciendo un aporte sustancial a la complejización de la matriz productiva de la Provincia y al desarrollo de tecnología de punta en la economía local.

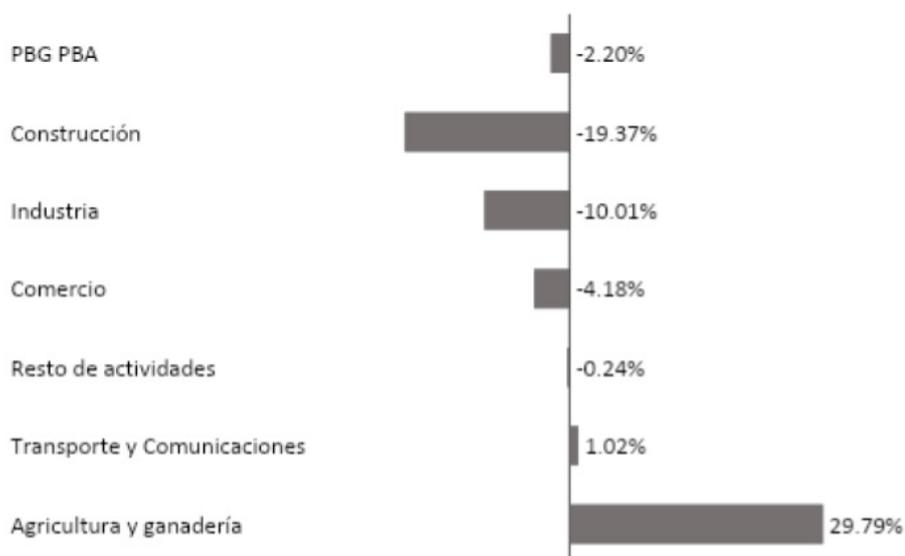
2.2. El impacto de Milei en la economía de PBA

Las políticas económicas desplegadas por el actual Gobierno nacional impactan muy negativamente en el entramado productivo de la Provincia. Dado el perfil industrial de la PBA, las medidas orientadas a la apertura indiscriminada de importaciones, el recorte de los ingresos populares, el ajuste en la inversión pública, la apreciación cambiaria del peso con endeudamiento externo y de altas tasas de interés que caracteriza a los ciclos de carry-trade³ como el actual, empeora las perspectivas de los proyectos productivos en la economía real, en favor de otras alternativas empresariales que permiten una alta rentabilidad de corto plazo en instrumentos financieros y no generan empleo ni valor agregado.

Los datos del año 2024 de la economía bonaerense muestran claramente el deterioro de los sectores productivos que mencionamos en el primer punto de este apartado como aquellos más prominentes en la estructura económica y del empleo bonaerense. La única excepción importante es el buen desempeño del sector agropecuario, aunque debe aclararse que la mejora de la actividad se debe casi en su totalidad a la recuperación posterior a la sequía de 2023 y no a un crecimiento genuino del sector.

3 También denominada "bicicleta financiera". Es una práctica llevada adelante por fondos de inversión y otros operadores del mercado financiero que consiste en invertir grandes sumas de dinero en pesos, bajo la forma de depósitos bancarios, títulos de deuda privada o bonos del Gobierno, en general de corto plazo, los cuales rinden una tasa de interés positiva. Se dice que el Gobierno promueve el carry trade o la bicicleta financiera cuando garantiza políticamente a los operadores financieros que el ritmo de devaluación del peso respecto del dólar va a ser inferior a la tasa de interés, de forma tal de asegurar la rentabilidad en dólares al vencimiento del título de deuda (como la tablita de Martínez de Hoz, la ley de convertibilidad o la política económica oficial del primer año y medio de la gestión de Milei).

Gráfico 8 - Producto Bruto Geográfico (PBG) de la PBA - Año 2024 vs. 2023
Variación anual en porcentajes (%)



Fuente: elaboración propia en base a Dirección Provincial de Estadística (DPE-PBA)

En el terreno de la producción en los sectores de la Industria y la Construcción se observan retrocesos muy preocupantes (19% y 10%, respectivamente), que habilitan a denominar el periodo como un nuevo intento de desindustrialización en la Provincia, con consecuencias negativas directas en cierre de empresas, cancelación de obras y destrucción de puestos de trabajo, y posibles secuelas socioeconómicas de más largo plazo, difíciles de anticipar. La década del 90' es el registro más reciente de una caída industrial de esta magnitud, superior a la del macrismo y equivalente a lo ocurrido durante la pandemia. En el caso de la construcción, la caída fue aún peor que en 2020. Por su parte, el comercio también muestra el impacto negativo del nuevo paradigma de política económica, lo cual da cuenta de la caída en los ingresos de los hogares y la consecuente reducción del consumo y el mercado interno bonaerense.

En función del deterioro de la economía real en la Provincia, no sorprende que el empleo registrado esté cuesta abajo y que la tasa de desocupación esté creciendo. Sin embargo, la difícil coyuntura que atraviesa la PBA convive con déficits estructurales en el mercado laboral, que históricamente muestra una mayor fragilidad que en el promedio nacional, fundamentalmente en el Conurbano bonaerense. Las razones detrás de esta vulnerabilidad de fondo y preexistente deben buscarse en una multiplicidad de factores de larga data, algunos de los cuales son abordados en el apartado del sector público, al abordar la distribución de recursos a través de la co-participación federal de impuestos. Más allá de las causas, lo cierto es que la desocupación en

la Provincia es sistemáticamente más alta que en el resto del país, y que durante el gobierno de Milei se ha incrementado en más de 1 punto porcentual, lo cual agrava los problemas estructurales y configura un escenario de menos oportunidades de insertarse en el mercado de trabajo para 17 millones de bonaerenses.

**Gráfico 9 - Tasa de desocupación en los aglomerados urbanos de la Provincia y la Nación
En porcentajes - Año 2024 y 2023**



En síntesis, la Provincia de Buenos Aires constituye el núcleo productivo de la Argentina, con un peso decisivo en el PBI, las exportaciones y el empleo registrado, sustentado en un entramado de PYMES, grandes empresas industriales y un sector agropecuario de amplia extensión territorial. Sin embargo, las políticas económicas del actual gobierno nacional, caracterizadas por apertura importadora, ajuste del gasto y caída del consumo, han generado un mercado retroceso en sectores estratégicos como la industria y la construcción, con pérdida de empresas, empleo y obra pública. Aunque el agro muestra una recuperación coyuntural tras la sequía de 2023, el panorama general es de deterioro de la economía real y aumento del desempleo, agravando problemas estructurales históricos, en particular en el conurbano bonaerense, y limitando las oportunidades laborales para millones de bonaerenses.

3. Sector popular

3.1. Diagnóstico

Para completar el cuadro de la economía provincial, es necesaria la mención al sector de la economía popular, que constituye una parte estructural y creciente de la fuerza laboral. Se trata de un segmento productivo que, si bien se emparenta con el concepto de sector informal, se distingue por las características socioeconómicas de sus trabajadores, siendo en gran medida



la “economía de los excluidos”. Se define como un segmento trabajo-intensivo, predominantemente cuentapropista, de baja productividad y escala, en el que se desarrollan actividades por trabajadores excluidos del sector formal.

La población total de la Provincia de Buenos Aires asciende a 17.618.896 personas. De este total, la Población Económicamente Activa (PEA) es de 8.472.261 personas, lo que representa el 48,1% de la población total. La Población Económicamente Inactiva (PEI) es ligeramente mayor, con 9.146.435 personas (51,9%).

La PEI en edad de trabajar (18 a 65 años) comprende a 2.402.177 personas. Este grupo incluye “amas de casa” (58,7% de los pobres inactivos en edad laboral), “estudiantes” (19,2%), “discapacitados” (7,0%), entre otros.

Dentro de la población inactiva en edad de trabajar, las amas de casa constituyen un grupo socialmente vulnerable. El 52% de ellas se encuentra por debajo de la línea de pobreza, lo que da cuenta de la estrecha relación entre inactividad, trabajo doméstico no remunerado y privaciones materiales. Entre las amas de casa pobres, se observan además indicadores persistentes de vulnerabilidad social: apenas el 36% finalizó la escolaridad y el 64,5% no cuenta con cobertura médica.

A su vez, se trata de un grupo que asume responsabilidades centrales en la organización y sostenimiento del hogar. El 35% de las amas de casa pobres son jefas de hogar, lo que implica que, aun sin participación directa en el mercado de trabajo, recae sobre ellas la principal responsabilidad económica y de cuidado del grupo familiar. Asimismo, una proporción significativa de este grupo es perceptora de políticas sociales, ya que el 58,7% de las amas de casa pobres recibe algún tipo de ayuda estatal. Este dato resulta relevante para dimensionar el peso que adquieren las transferencias de ingresos en la reproducción cotidiana de los hogares del sector popular, particularmente en aquellos donde las responsabilidades de cuidado y sostenimiento del hogar recaen centralmente en mujeres que no participan del mercado de trabajo.

De la PEA, 700.374 personas están desocupadas, es decir, una tasa de desocupación del 8,3%. Refiere a personas que, no teniendo ocupación, están buscando activamente trabajo y están disponibles para trabajar. La provincia registra un nivel de desocupación mayor al nacional (6,4%), que se corresponde con una tasa de actividad más alta. Esto intensifica la presión sobre la oferta de empleo y evidencia un mayor desafío en la absorción de mano de obra en el empleo formal provincial.



La estimación de la población de la Provincia, así como su situación de actividad y ocupación, se desprende de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) Total Urbano del 2024. La EPH es una encuesta continua trimestral que se realiza por muestreo y tiene como objetivo caracterizar a la población en términos de su inserción socioeconómica. La encuesta total urbano corresponde al tercer trimestre y alcanza a todos los aglomerados de más de 2.000 habitantes.

Dentro del universo de los ocupados, la economía popular⁴ representa 1.656.302 trabajadores (21,3% de la PEA), entendida como los cuentapropistas de calificación ocupacional “no profesional” y los trabajadores familiares sin remuneración. Mientras que la EP núcleo⁵, que refiere a la parte más vulnerable de la EP, aquella que no está inscrita en el régimen general del Monotributo, alcanza a 841.517 personas (10,8% de la PEA). Estos números reflejan una mayor incidencia de la Economía Popular en la provincia que en el resto del país. Sin embargo, la participación de la EP núcleo en la PEA es menor que esta proporción a nivel nacional, lo que da cuenta de una mayor tasa de registro (en el régimen de Monotributo) en la provincia.

La Economía Popular Amplia⁶, incorpora además de los cuentapropistas sin calificación profesional y Trabajadores Familiares Sin Remuneración (que conforman la definición de EP), a segmentos de trabajadores asalariados no registrados. Específicamente, incluye a aquellos asalariados no registrados sin calificación profesional en establecimientos de hasta cinco trabajadores y a aquellos cuya ocupación principal es un programa de empleo. La EP amplia representa el 33,6% de la PEA.

Al analizar los datos por aglomerados, estas conceptualizaciones nos permiten observar las particularidades de la fragmentación laboral y la precariedad. En el Conurbano bonaerense, la EP abarca el 21,3% de la PEA y la EP Amplia el 33,4%. Esto refleja una situación muy similar a la del total provincial, indicando una proporción considerable de asalariados no registrados que ope-

4 La metodología utilizada para la cuantificación, así como la definición de las distintas clasificaciones de Economía Popular, surge del documento elaborado de la FDHI ‘El fenómeno de la Economía Popular y su formalización’ (CLACSO, 2025, [mimeo]).

5 Para la estimación de la EP núcleo, se siguen estos pasos:

- Se asume que la totalidad de trabajadores independientes registrados como Autónomos (MTEySS) corresponden a cuentapropistas profesionales. El resto de cuentapropistas profesionales se asignan como monotributistas.
- Se estima a los monotributistas no profesionales como la diferencia entre el total de monotributistas informados por el MTEySS y aquellos asignados como cuentapropistas profesionales.
- A la EP obtenida de la EPH se le restan los monotributistas no profesionales, obteniendo así la cantidad estimada de trabajadores y trabajadoras de la EP Núcleo. Esta estimación da lugar a la posible subestimación derivada de que una parte de la EP podría estar inscrita en el monotributo en categorías bajas de facturación, pero aun así corresponder a actividades no asalariadas, mano de obra intensivas, con bajo nivel de productividad y por ende formar parte de los límites porosos de la EP.

6 Economía Popular Amplia: trabajadores de la Economía Popular (Cuentapropistas de calificación ocupacional “Técnico”, “Operativo” y “No calificado” y Trabajadores familiares sin remuneración; Asalariados no registrados sin calificación profesional en establecimientos de hasta 5 trabajadores; Asalariados no registrados cuya ocupación principal es un programa de empleo.



ran en pequeños establecimientos o a través de programas de empleo dentro de su estructura laboral informal. Gran La Plata muestra una EP del 17,9% y una EP Amplia del 29,9%. Mar del Plata tiene una EP del 22,6% y una EP Amplia del 30,3%. Aquí, la brecha entre EP y EP Amplia es menor (7,7%) en comparación con el GBA o Gran La Plata. Esto sugiere que, si bien la EP es un porcentaje elevado de la PEA en Mar del Plata, la contribución de los asalariados no registrados a la EP Amplia es relativamente menos prominente que en otros grandes aglomerados. San Nicolás - Villa Constitución presenta la proporción más alta de EP (25,9%) entre los aglomerados listados, con una EP Amplia del 33,0%. La diferencia es de 7,1%, similar a Mar del Plata. Esto indica que, en San Nicolás, el universo de la EP está más fuertemente anclado en las formas cuentapropistas y familiares no remuneradas que en los asalariados informales de pequeños establecimientos, a pesar de tener una alta incidencia de la EP en general. Esto se alinea con su tasa de pobreza del 44,5%, la más alta entre los aglomerados detallados. El Resto de Buenos Aires muestra una menor participación de la Economía Popular, de tan solo 14%.

Además del aglomerado San Nicolás - Villa Constitución, el Gran Buenos Aires y Gran La Plata presentan elevadas tasas de pobreza⁷, 39,6% y 39% respectivamente.

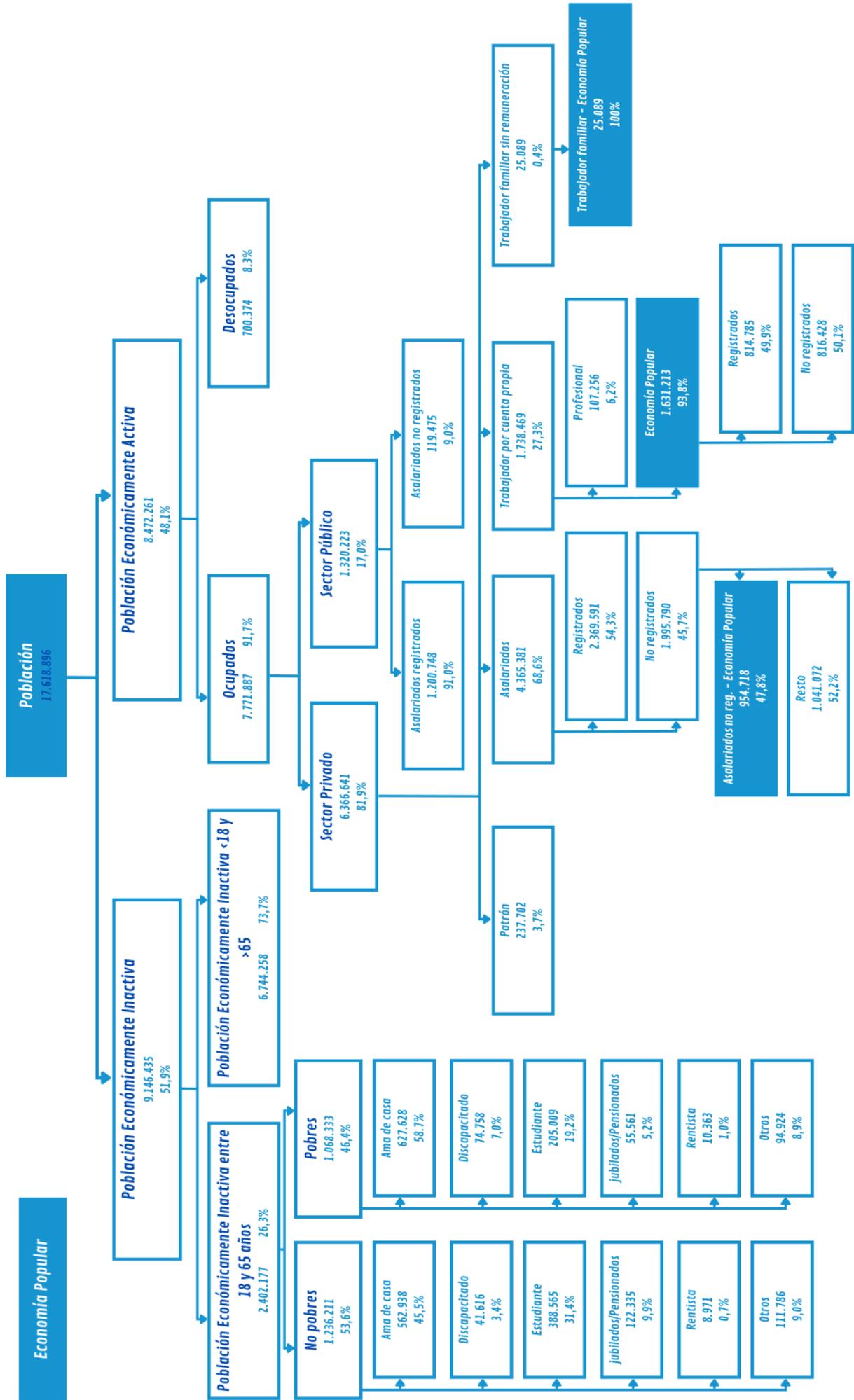
Cuadro 2. Pobreza e indigencia por aglomerados
En total de personas y % sobre el total de la población - Año 2024

Aglomerado	Pobreza		Indigencia	
	Personas	%	Personas	%
Gran La Plata	364453	39	55000	5,9
Bahía Blanca-Cerri	71065	22,1	18031	5,6
Partidos del GBA	5160322	39,6	937814	7,2
Mar del Plata	204913	30,8	23768	3,6
San Nicolás-Villa Constitución	63753	44,5	17172	12
Resto Buenos Aires	794797	31,8	168929	6,7
Viedma-Carmen de Patagones	8353	29,4	1127	4

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC

⁷ La condición de pobreza de las personas se define de acuerdo a los ingresos del hogar. La línea de pobreza para los hogares de un integrante corresponde a la Canasta Básica Total de un adulto equivalente; de dos integrantes considera dos adultos equivalentes; de tres integrantes, compuesto por una mujer de 35 años, su hijo de 18 años y su madre de 61 años; de cuatro integrantes, compuesto por un varón de 35 años, una mujer de 31 años, un hijo de 6 años y una hija de 8 años; de cinco integrantes, constituido por una pareja de un varón y una mujer, ambos de 30 años, y tres hijos de 5, 3 y 1 año; de más de 5 integrantes, el proporcional a un hogar de 5 integrantes.

Diagrama 1. Situación ocupacional de la población urbana de la PBA - 2024



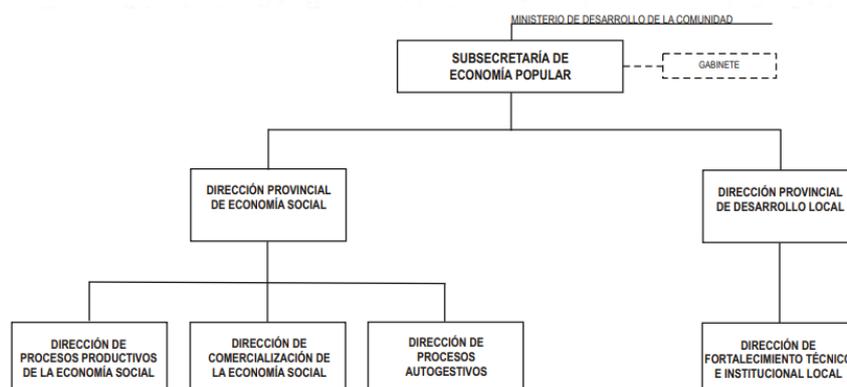
Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC y MTEySS

3.2. Políticas públicas

Las políticas públicas orientadas al sector de la economía popular en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, se centralizan en la Subsecretaría de Economía Popular. Fue creada en el año 2021, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad. El subsecretario es Daniel Menéndez (Barrios de Pie).

Su objetivo es fortalecer a cooperativas, grupos asociativos, empresas recuperadas y trabajadores del sector a través de estrategias que contemplen el desarrollo territorial, la equidad de género y la inclusión social. Entre sus tareas, se destacan el impulso a la Ley de Economía Social y Solidaria (Ley N° 14650), la promoción del acceso al microcrédito, el desarrollo de ferias y mercados populares, y la generación de programas de capacitación y empleo con enfoque sustentable. Además, articula con otros niveles del Estado para facilitar la contratación pública de actores de la economía popular, fomenta marcos normativos que promuevan su formalización y lleva adelante evaluaciones técnicas y financieras para mejorar la implementación de los programas.

Diagrama 2. Organigrama Subsecretaría de Economía Popular del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de PBA



Fuente: Subsecretaría Legal y Técnica de la Provincia de Buenos Aires

Entre las políticas implementadas se destacan:

- » Incubadora de Proyectos Regionales de la Economía Popular: Financiamiento para la adquisición de herramientas, equipamiento, insumos y/o bienes de uso. Destinado a proyectos de hasta 6 meses con un monto máximo de \$5.000.000 en una primera etapa. Además, ofrece capacitación en gestión y formas de organización de proyectos productivos de carácter autogestivos.



- » Registro Provincial de la Economía Popular.
- » Mercados de Productores Familiares Itinerantes: Esta iniciativa abierta a toda la comunidad, permite abaratar los costos y establecer una relación directa entre el comprador y el productor. En los distintos puntos de venta se ofrecen carnes, verduras, frutas, lácteos, pastas y panificados a precios populares.
- » Programa Abastecer: Construcción de espacios de acopio de productos de la Economía Solidaria.
- » Barrios Bonaerenses: programa que busca promover la formación laboral mediante un ingreso no remunerativo orientado a la capacitación de personas desocupadas en situación de vulnerabilidad económica.

3.3. Primer año de gestión de Milei

El primer año de gestión de Javier Milei tuvo resultados precipitados en el mercado de trabajo. En primer lugar, se observa un aumento de la Población Económicamente Activa, de 76 mil personas. La mayor cantidad de personas dispuestas a trabajar se presenta como una consecuencia directa de la insuficiencia de ingresos, que se traduce en más integrantes del hogar participando del mercado laboral.

Sin embargo, pese a la mayor oferta de trabajo, la desocupación creció 1,9 puntos porcentuales⁸, es decir, en 2024 hay 165 mil personas más desocupadas. Si analizamos la radiografía del empleo, vemos que el sector público redujo su planta en 76 mil personas y hubo una caída de 108 mil puestos de trabajo en relación de dependencia en el sector privado. Esto totaliza una pérdida de 177 mil empleos entre sector público y privado.

Esta caída es parcialmente compensada por la Economía Popular. En el total de la EP amplia, hay un crecimiento de 86 mil trabajadores, de los cuales 37 mil son cuentapropistas no profesionales y trabajadores familiares sin remuneración (EP base). Esto da cuenta de la función social del sector, que ofrece una salida laboral a quienes quedan afuera del mercado de trabajo tradicional.

⁸ EPH Total Urbano PBA (6,4% en 3T-2023 vs. 8,3% en 3T-2024). Los valores se distinguen ligeramente de los obrantes en el gráfico N° 8, que contempla únicamente los 6 principales aglomerados de PBA.



3.3.1. Del Potenciar Trabajo al Volver al Trabajo y el Programa de Acompañamiento Social

Poniendo el foco en el rol del Estado, el programa Potenciar Trabajo, implementado en 2020, era el principal articulador del sector, cumpliendo una función esencial en el complemento de ingresos. Unificó el Programa de Trabajo Autogestionado, Argentina Trabaja, Hacemos Futuro, Ellas Hacen y Proyectos Productivos Comunitarios.

Consistía en dos prestaciones fundamentales. Por un lado, se otorgaba el estipendio del Salario Social Complementario, que cumplía el rol de complemento de ingresos para cuentapropistas o informales en situación de exclusión y vulnerabilidad, con el objetivo de que puedan alcanzar el salario mínimo. Por otro lado, se entregaban subsidios a unidades de gestión, encargadas de organizar el trabajo en el territorio. Estos podían ser socioproductivos, destinados a la potenciación de la capacidad productiva; sociolaborales, vinculados al mejoramiento de la infraestructura social; y socicomunitarios, dirigidos al sector que realiza tareas de cuidado.

La provincia de Buenos Aires (2023) era el distrito que concentraba el 49% (618.826) de los/as titulares de Potenciar Trabajo. Sin embargo, apenas cubría al 37,7% de los trabajadores de la economía popular de la provincia. De esta manera, carece de pretensión de universalidad. Esto plantea un escenario en el que es imposible combatir las arbitrariedades de las unidades de gestión, propia de una intermediación forzada.

En síntesis, el Potenciar Trabajo fue un gran aporte a los sectores organizados de la economía popular. Aun así, no logró los niveles de control, eficiencia, eficacia y transparencia deseados. Fue la única política que abordó de manera integral el sector, y el único canal de contención de ingresos durante la pandemia y frente al aumento de la pobreza.

Con la llegada del gobierno de Javier Milei en 2024, el programa Potenciar Trabajo fue desmantelado y reemplazado por dos nuevos esquemas: Volver al Trabajo y el Programa de Acompañamiento Social. A diferencia del programa anterior, que combinaba una transferencia monetaria con una contraprestación laboral o educativa para personas en situación de vulnerabilidad social (adultos de 18 a 65 años), los nuevos programas establecen criterios más restrictivos y modifican los objetivos y requisitos de participación.

Volver al Trabajo está orientado a personas de entre 18 y 49 años, con el objetivo de desarrollar



competencias sociolaborales que mejoren su empleabilidad. La contraprestación ya no implica trabajo comunitario, sino actividades de formación, certificación de competencias y prácticas en ambientes laborales. En tanto, el Programa de Acompañamiento Social apunta a personas de entre 50 y 65 años y mujeres con cuatro hijos menores de edad, enfocándose en la inclusión social a través de controles de salud y escolaridad, sin requerir formación ni tareas laborales.

En abril de 2024, Potenciar Trabajo aún tenía cerca de 620.000 titulares en la provincia de Buenos Aires. Los mismos se distribuyeron de manera tal que el 77% migró a Volver al Trabajo (VAT) y el restante 33% quedó en la órbita del programa Acompañamiento Social. Estos guarismos acompañaron la media nacional. Las titulares transferidas eran, en ese momento, mayoritariamente mujeres de menos de 35 años y se encontraban, sobre todo, trabajando en espacios sociocomunitarios.

Ambos programas reemplazan la transferencia del Potenciar Trabajo, que equivalía al 50% del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), por una asignación mensual fija de \$78.000, sin mecanismo automático de actualización, lo que rompe el vínculo con la evolución del SMVM. Además, se trata de un universo cerrado, ya que no contemplan nuevas incorporaciones y solo alcanzan a quienes ya eran beneficiarios del Potenciar Trabajo, distribuidos en un 80% al Volver al Trabajo y un 20% al Acompañamiento Social.

El congelamiento del monto refleja un quiebre en el abordaje del programa. El Potenciar Trabajo se crea con el objetivo de “contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, a través de la terminalidad educativa, la formación laboral, la certificación de competencias, así como también la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por personas físicas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica, con la finalidad de promover su inclusión social plena y mejoramiento progresivo de ingresos con vistas a alcanzar la autonomía económica”. El Salario Social Complementario, atado al SMVM, reconoce a los destinatarios como trabajadores de la Economía Popular, garantizando un ingreso para actividades socialmente necesarias, que no son remuneradas por el mercado. De esta forma, el Volver al Trabajo y el Programa de Acompañamiento Social dejan atrás esta perspectiva, volviendo a una lógica de plan social.

Otra cuestión significativa es la eliminación del “Nexo”, un componente adicional que permitía a trabajadores de espacios sociocomunitarios (como comedores o centros de cuidado) alcanzar



el equivalente a un SMVM. Suprimir este complemento afecta especialmente a mujeres que dependían de ese ingreso como único sustento. Además, como establecimos, la población bonafide del programa eran mujeres que realizaban tareas de cuidado en el marco del programa. Volver al trabajo dejó de reconocer esta actividad como una contraprestación válida. En este sentido, la orientación política implícita en los programas que reemplazaron al Potenciar Trabajo desconoce y niega la realidad de la economía popular, particularmente la de las trabajadoras de la rama socio comunitaria.

Por otro lado, se incorpora una nueva causal de baja: la participación en medidas de protesta, lo que introduce un elemento punitivo sin antecedentes en los programas anteriores. Ambos programas tienen una vigencia limitada de 24 meses, sujeta a disponibilidad presupuestaria.

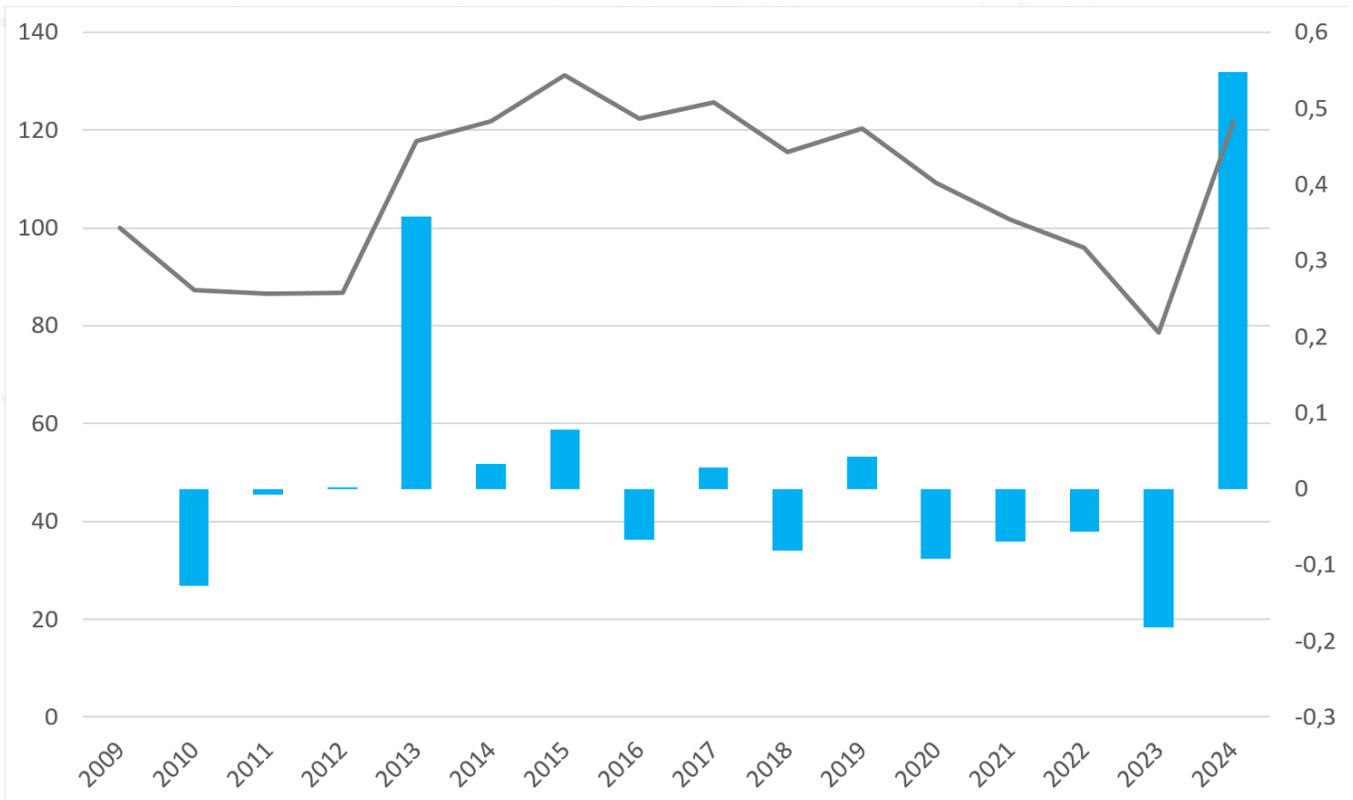
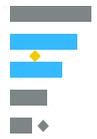
Por último, el Programa permitía a las Unidades de Gestión inscriptas acceder a subsidios para la compra de maquinaria, insumos y desarrollo de proyectos en sus comunidades de origen. Hoy no existen en la provincia mecanismos consistentes de apoyo económico a entidades de la sociedad civil. En este sentido, hoy la PBA cuenta con una norma, el decreto 124/2023, que habilita el otorgamiento de subsidios a entidades de la sociedad civil. Su principal límite es que los montos otorgados oscilan entre los 10 y 40 millones, dependiendo del organismo. Además, desde la puesta en funcionamiento de este mecanismo el mismo ha ido perdiendo poder de compra de manera sostenida.

Esta desarticulación se trató de un claro ataque a las organizaciones de la economía popular como un actor de articulación del trabajo de los sectores excluidos y contención frente a situaciones de vulnerabilidad social.

3.3.2. AUH y Tarjeta Alimentar

La contracara del desmantelamiento del programa Potenciar Trabajo fue el aumento de las prestaciones de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y de la Tarjeta Alimentar. La AUH fue creada en el 2009 con el objeto de universalizar las asignaciones familiares a todas aquellas personas que carecen de un trabajo formal. Junto a la Tarjeta Alimentar, creada en el 2020, constituyen las principales transferencias directas desde el Estado hacia gran parte de los sectores populares, asegurando un piso de ingresos para esta población.

En el 2024, la AUH registró un aumento en términos reales del 54,8%. La Tarjeta Alimentar si bien observó una compensación, al comparar con la inflación muestra una leve baja.

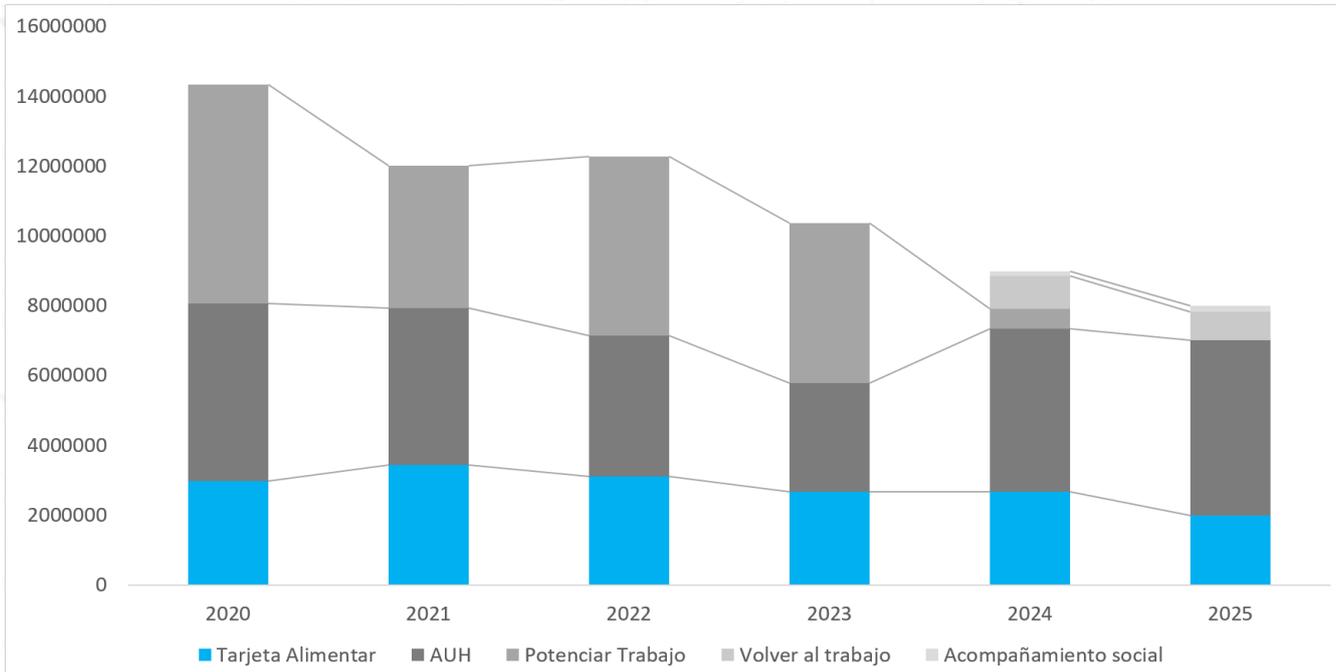
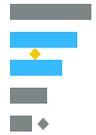


Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía

De esta manera, es notable la preferencia del gobierno por las transferencias directas, que no implican una contraprestación laboral, por sobre programas cuyo objeto es la retribución del trabajo organizado.

Sin embargo, en sentido inverso al aumento del monto de las prestaciones, se produjo una merma en la cantidad de beneficiarios. Las perceptoras de la AUH pasaron de ser 4.145.362 en 2023 a 4.016.010; una caída de casi 130 mil personas. La Tarjeta Alimentar, por su parte, mostró una caída de más de 30 mil personas (2.376.387 en 2023 vs. 2.345.455 en 2024).

De esta forma, el aumento del gasto en estos programas no llega a compensar el recorte del Potenciar Trabajo. Al analizar el gasto compilado de todos estos programas, se observa un deterioro.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Presupuesto Abierto



Conclusiones

La importancia de un buen diagnóstico radica en sentar las bases para la toma de decisiones y la consecución de objetivos concretos. El sector privado registrado de la economía bonaerense, tanto los empresarios comprometidos con el desarrollo del país, como los sindicatos y agrupaciones de trabajadores y trabajadoras formales con una perspectiva de justicia social, cuentan con capacidad técnica y la escala productiva necesarias para llevar adelante la versión bonaerense del Plan de Desarrollo Humano Integral (PDHI). Su aporte es necesario e insustituible, pero no suficiente. Para completar esa tarea, se requiere de la articulación y el impulso de las organizaciones de trabajadores/as la economía popular y de las instituciones del sector público, en la PBA y en todo el país, de forma tal de orientar las acciones el conjunto hacia metas claras y cuantificables en el marco de una agenda de Tierra, Techo y Trabajo.

Una edición bonaerense del PDHI debe poner en primer orden de prioridad la definición de un programa concreto para la mejora en las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables de nuestra Provincia, que hoy cuenta con el 40% de sus habitantes con ingresos por debajo de la línea de pobreza (más de 7 millones de bonaerenses) y cerca del 10% bajo la línea de indigencia. En este sentido, consideramos que la estructura socioeconómica de la PBA es congruente y compatible con los tres módulos vertebradores del PDHI: integración urbana, economía popular y agricultura familiar. Con el objetivo de ordenar estos elementos y explicitar los factores que inciden sobre la economía bonaerense, se incorpora a continuación una lectura en clave de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), que permita articular el diagnóstico con una perspectiva estratégica.

Desde el punto de vista de las fortalezas, la Provincia de Buenos Aires cuenta con un entramado productivo y social que resulta compatible con la consecución de estos objetivos. El sector privado registrado, junto con sindicatos y organizaciones de trabajadores y trabajadoras formales con una perspectiva de justicia social, dispone de la escala productiva, la capacidad técnica y la densidad territorial necesarias para asumir un rol central en una estrategia de desarrollo. A ello se suma un contexto fiscal relativamente sólido, caracterizado por un bajo nivel de endeudamiento en relación con el Producto Geográfico Bruto y una capacidad recaudatoria propia significativa. Asimismo, el dinamismo de sectores como la Construcción, el Comercio y el Transporte constituye una base estratégica para impulsar políticas de integración urbana, generación de empleo y repoblamiento del territorio.

En este marco, la integración urbana aparece como una fortaleza y, al mismo tiempo, como un



eje vertebrador del desarrollo provincial. La magnitud de los barrios populares en la PBA y la concentración de déficits habitacionales y de infraestructura refuerzan la necesidad de políticas orientadas a mejorar las condiciones de habitabilidad existentes, pero también abren la posibilidad de dinamizar la economía y el empleo a través de proyectos de vivienda e infraestructura. La articulación entre el Estado provincial, el sector privado y las organizaciones de la economía popular en este tipo de iniciativas permitiría conjugar objetivos sociales y productivos, promoviendo empleo, inclusión y formación laboral.

Desde la perspectiva de las oportunidades, el análisis muestra márgenes concretos para fortalecer la autonomía y la capacidad de intervención del Estado provincial. Entre ellos, se destacan las posibilidades de ampliar la recaudación impositiva de origen provincial mediante gravámenes al patrimonio, en particular sobre inmuebles rurales y el impuesto inmobiliario complementario. Así como también, la posibilidad de crear un gravamen sobre la mejora inmobiliaria que percibe un inmueble (esté edificado o no) producto de una obra pública realizada por la Provincia de Buenos Aires. Por otro lado, es notable el potencial de sectores emergentes como los servicios basados en el conocimiento, que ya cuentan con un entramado productivo incipiente pero dinámico en diversos municipios. Del mismo modo, la existencia de empresas públicas estratégicas, como Buenos Aires Energía S.A., representa una oportunidad para articular políticas energéticas, productivas y territoriales en función de objetivos de desarrollo.

El FODA también permite identificar debilidades estructurales que condicionan el despliegue de una estrategia de desarrollo integral. La elevada dependencia de los recursos nacionales y de la coparticipación federal limita la capacidad de planificación de mediano y largo plazo de la Provincia, mientras que el peso de los impuestos sobre el consumo y la producción en la recaudación total restringe los márgenes para una política fiscal más progresiva. Estas limitaciones se combinan con un mercado de trabajo tensionado, caracterizado por niveles de desocupación superiores al promedio nacional y por una creciente presión sobre el empleo formal, lo que refuerza la centralidad de la economía popular como espacio de inserción laboral.

Finalmente, el análisis de las amenazas remite a un contexto macroeconómico nacional que impacta de manera directa sobre la economía bonaerense. Las políticas de ajuste fiscal y la reducción de la inversión pública afectan la recaudación provincial y la ejecución de obras y programas sociales, mientras que la apertura económica golpea al entramado industrial, históricamente relevante en la Provincia, generando cierres de establecimientos y pérdida de empleo. En este escenario, la desarticulación de políticas orientadas específicamente a la economía popular, como el programa Potenciar Trabajo, debilita los mecanismos de complemento de in-



gresos y de sostenimiento de espacios de trabajo comunitario, profundizando la vulnerabilidad de amplios sectores del sector popular.

En conjunto, la lectura en clave FODA refuerza la idea de que la Provincia de Buenos Aires cuenta con condiciones estructurales favorables para avanzar en un Plan de Desarrollo Humano Integral propio, pero que su implementación requiere de una fuerte articulación entre el sector público, el sector privado y la economía popular. La integración urbana, la jerarquización de la economía popular y la movilización de los sectores productivos estratégicos emergen como ejes centrales para transformar las fortalezas y oportunidades en políticas concretas, al tiempo que se enfrentan las debilidades históricas y se mitigan los efectos de un contexto nacional restrictivo.

La Economía de la provincia de Buenos Aires

Estado de Situación

Fundación para el Desarrollo Humano Integral

Diciembre 2025

 Fundación
para el
Desarrollo
Humano
Integral